

Edisi Bahasa Indonesia dari

"Forests, people and Rights, A Down to Earth Special Report, June 2002"

Bagian II: Reformasi Hutan pasca era Suharto

Keruntuhan ekonomi Asia pada tahun 1997 yang diikuti oleh perubahan politik yang sangat cepat, pada akhirnya memaksa Presiden Suharto turun dari kursi kepresidenan pada bulan Mei 1998. Sejak saat itu, terbuka peluang untuk menyuarakan pertentangan terhadap upaya perusakan hutan dan terjadi perubahan yang positif atas kebijakan dan praktek masalah hutan. Adanya kebebasan politik yang lebih besar ini mendorong kelompok masyarakat untuk lebih keras menyuarakan tuntutan mereka dan mengangkat isu-isu politik yang sensitif ke dalam wacana publik

Namun krisis ekonomi juga menciptakan tuntutan baru yang mendorong perusakan hutan yang lebih hebat. Negara dan lembaga donor bagi Indonesia, dibawah kepemimpinan IMF, membuat paket kebijakan perbaikan ekonomi Indonesia, yang mensyaratkan penjualan aset negara serta meningkatkan pendapatan melalui eksploitasi sumber daya alam. Negara-negara ini, meski ikut bersalah atas krisis yang dialami Indonesia – karena dengan senang hati meminjamkan dana mereka kepada rezim yang korup dan brutal – tidak bersedia untuk ikut menanggung biaya dan akibat yang ditimbulkannya. Sebaliknya justru beban tersebut harus dipikul oleh rakyat jelata atas sumber alam mereka yang telah habis.

Ini adalah salah satu alasan mengapa hingga saat ini pemerintah masih terus saja mengeluarkan kebijakan yang mendorong pengurusan sumberdaya (alam) ditengah gaung reformasi yang terjadi.

Proses reformasi pasca Suharto serta dampaknya terhadap hutan dibentuk baik oleh krisis ekonomi itu sendiri maupun oleh campur tangan negara pengutang; serta oleh tuntutan masyarakat sipil dan proses desentralisasi yang ambisius namun kacau. Reformasi juga terhambat karena adanya pengaturan prioritas keuangan yang dilakukan oleh lembaga internasional serta aneka kepentingan para elit politik, bisnis dan militer. Melemahnya pemerintah pusat dan merajalelanya korupsi serta tidak adanya kepastian hukum telah menyebabkan terjadinya peningkatan eksploitasi hutan secara tak terkontrol.

Maka dalam bulan Mei 2002 kembali terjadi pertarungan kepentingan antara usaha untuk meraup untung sebesar-besarnya dari hutan disatu pihak dan masyarakat awam yang mencari nafkah dari hutan di pihak lain.

Bagian II dari laporan ini diawali dengan penjelasan tentang konteks politik dan ekonomi yang berdampak terhadap hutan dan masyarakat yang hidup di dalam dan di sekitar hutan pada masa reformasi setelah era Suharto. Selanjutnya akan diketengahkan beberapa garis pokok perubahan kebijakan yang diambil oleh Menteri Kehutanan sejak dari Muslimin Nasution, Nur Mahmudi, Marzuki Usman, hingga Mohammad Prakosa. Juga akan diketengahkan faktor-faktor pendukung dan penghambat proses reformasi seperti – IFI, tuntutan terhadap terbentuknya masyarakat sipil, desentralisasi serta tarik-ulur

kepentingan politik, bisnis dan militer. Bagian ini akan diakhiri dengan sebuah gambaran umum tentang terus berlangsungnya tekanan atas hutan yang dikarenakan oleh adanya kelebihan kapasitas industri, penebangan ilegal, minyak kelapa sawit dan kebakaran hutan.

Ada beberapa hal penting, baik positif maupun negatif, yang muncul selama proses reformasi kehutanan saat terjadi guncangan politik di Indonesia yang melewati masa pemerintahan 3 presiden serta 4 menteri kehutanan yaitu:

- Adanya Undang Undang kehutanan yang baru (UU no. 41/1999)
- Keputusan untuk membuat draft rancangan hutan Nasional (National Forest Plan)
- Usaha untuk mengurangi dominasi para *Raja (konglomerat) Kayu*
- Restrukturisasi hutang serta ancaman untuk menutup perusahaan penebangan kayu, kayu lapis dan pulp (bubur kertas) yang berhutang
- Tekanan untuk mengurangi kelebihan kapasitas dalam industri pengolahan kayu
- Keterlibatan langsung para anggota CGI dalam kebijakan masalah kehutanan
- Komitmen menteri untuk memerangi penebangan kayu ilegal
- Usaha untuk mengurangi tingkat korupsi yang terjadi
- Tekanan untuk membuka industri kehutanan bagi perusahaan (investor) asing
- Berlanjutnya ekspansi yang terjadi pada sektor pulp dan kelapa sawit
- Desentralisasi pembuatan keputusan masalah hutan (mulai tahun 2000)
- Diterbitkannya ratusan izin konsesi HPH kecil
- Ditundanya keputusan pemerintah tentang penangguhan penambangan di kawasan hutan lindung
- Sertifikasi serta adanya pembatalan sertifikasi FSC bagi hasil kayu dari perkebunan.
- Sertifikasi pertama atas kayu dari hutan alam
- Pelarangan terhadap konversi hutan alam (mulai tahun 2000)
- Pelarangan penebangan ramin (2000)
- Pelarangan total terhadap ekspor kayu (sementara) (2001)
- Tap MPR tentang tanah dan sumberdaya alam

Konteks ekonomi dan politik

“Tak ada satu negarapun dalam sejarah, apalagi yang sebesar Indonesia, yang pernah mengalami keterpurukan nasib yang begitu dramatis”

(Bank Dunia 1998)

Indonesia sedang menghadapi berbagai macam tantangan; krisis ekonomi yang hebat; proses pembentukan lembaga demokratis setelah selama 3 dekade berada dalam suasana pemerintahan yang otoriter; dan implementasi program desentralisasi. Pada saat yang

bersamaan eksploitasi hutan Indonesia secara berlebihan mengancam kelangsungan jutaan sumber nafkah penduduk setempat¹

Bertahun-tahun Indonesia dipuji sebagai negara dengan keajaiban ekonomi dan keberhasilan dalam pembangunan. Berbagai lembaga keuangan internasional, perusahaan multinasional serta investor asing berebut untuk berinvestasi dan membuka usaha di sini dengan menutup mata terhadap parahnya masalah pelanggaran HAM dan lingkungan yang terjadi.

Laporan-laporan Bank Dunia memuji Indonesia sebagai salah satu negara yang memiliki pertumbuhan ekonomi paling pesat di dunia “dengan menekankan stabilisasi pada aspek ekonomi makro dan diversifikasi (serta) ... reformasi yang meluas di bidang perdagangan, investasi, pajak, dan keuangan”². Selama tahun 80-an hingga 1997 pertumbuhan ekonomi berkisar 7% pertahun. Indikator resmi pemerintah memperlihatkan terjadinya peningkatan yang substansial terhadap standar hidup rata-rata orang Indonesia. Bila pada 1967 rata-rata per kapita Indonesia adalah USD 50 maka pada tahun 1991 meningkat menjadi USD 610, sementara jumlah penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan, menurut data resmi, turun dari 70 juta menjadi 27 juta pada periode yang sama³. Sebaliknya tingkat harapan hidup meningkat dari 46 pada tahun 1970 menjadi 63 di tahun 1995, serta tingkat kematian bayi turun tajam dari 145 menjadi 53 per 1000 kelahiran⁴.

Namun, angka-angka diatas tidak sepenuhnya menggambarkan kenyataan yang ada. Statistik yang disusun selama rezim Suharto sama sekali tidak akurat serta hanya digunakan untuk memuaskan rezim yang berkuasa. Kenyataan, mayoritas masyarakat Indonesia masih terbelenggu dalam kemiskinan dan lemah dalam masalah hak dan keamanan. Merajalelanya korupsi pada masa pemerintahan Suharto juga menciptakan bom waktu bagi masalah utang baik utang pemerintah maupun swasta. Ini diperparah dengan lemahnya pengawasan dalam masalah keuangan. Saat krisis keuangan menimpa Asia pada pertengahan 1997, Indonesia menjadi negara yang paling parah terkena hantamannya dan, tidak seperti negara ASEAN lainnya, hingga saat ini Indonesia belum dapat keluar dari krisis. Hantaman krisis ini paling dirasakan oleh masyarakat miskin yang umumnya tidak memiliki tanah maupun perlindungan.

Menciutnya perekonomian⁵

Di saat Indonesia mengalami kebakaran hutan paling parah pada tahun 1997/98, pada waktu yang bersamaan terjadi pula krisis keuangan (atau *krismon*) yang membawa dampak mengerikan pada aspek ekonomi, sosial dan politik seluruh kehidupan negara. Rupiah mengalami depresiasi nilai lebih dari separuh terhadap US Dollar antara bulan Juli 1997 hingga Februari 1998. Ekonomi nasional menciut sebanyak 15% pada 1998.

¹ Bagian ini dikutip dari Bulletin TAPOL Agustus 1997- Feb 2002

² Bank Dunia, 1993, hal 1.

³ *ibid*

⁴ Bank Dunia, 2000, OED, hal 1

⁵ Sunderlin, 1998, *Dow Jones* 6/Jul/99

Pada tahun yang sama Bank Indonesia menderita kerugian sebesar Rp200 triliun (sekitar USD 30 Miliar) atau setara dengan 1/5 dari GDP Indonesia.

Orang-orang terkaya di Indonesia menyelamatkan harta mereka dengan melarikannya ke luar negeri, tetapi rakyat biasa banyak yang kehilangan harta dan tabungan mereka karena ditutupnya bank-bank serta melonjaknya harga-harga makanan. Pengangguran membengkak dari 2,5 juta pada 1997 menjadi 8.7 juta pada bulan Februari 1998⁶. Krisis ini juga menyebabkan jumlah rakyat miskin meningkat 4 kali lipat, sehingga setengah dari populasi penduduk Indonesia sekarang hidup dibawah garis kemiskinan.

Pada bulan Oktober 1997, masuklah IMF dengan paket bantuan senilai USD 43 miliar. Hal inipun tidak mampu menghentikan situasi yang makin parah, sehingga disetujui paket penyelamatan ekonomi pada bulan Februari 1998. IMF meminta Indonesia untuk melaksanakan kebijakan uang ketat, dengan menaikkan suku bunga serta mengontrol pengeluaran. Sebagai syarat pinjaman, pemerintah harus menghapus korupsi, menghilangkan praktek monopoli, mengurangi hambatan perdagangan dan investasi bagi perusahaan asing dan privatisasi perusahaan negara. Program penyesuaian ini, bersama dengan segala macam syaratnya, pada akhirnya memberikan dampak yang cukup besar terhadap pemanfaatan sumberdaya alam (lih. **Meningkatnya Peran LKI**)

Tindakan-tindakan ini memang sesuai dengan keinginan lembaga donor internasional, namun memperparah beban rakyat awam. Harga minyak dan bahan makanan melambung tinggi disebabkan oleh ditariknya subsidi serta digunakannya pos anggaran kesehatan dan pendidikan untuk membayar utang yang jatuh tempo. Dengan semakin parahnya krisis ekonomi yang terjadi serta dampak sosial yang ditimbulkannya, maka muncul banyak pengeritik pemerintah yang memandang IMF bukan lagi sebagai malaikat penyelamat untuk keluar dari krisis tetapi bahkan telah menjadi bagian dari masalah itu sendiri.

Tuntutan untuk reformasi

Krisis ekonomi memicu tekanan politik yang keras terhadap kediktatoran Suharto. Gerakan reformasi, anggota DPR/MPR yang menentang pemerintah, seperti mahasiswa, aktivis serta akademisi – makin gencar menyuarakan dihentikannya KKN; Korupsi, Kolusi dan Nepotisme serta menuntut dilaksanakannya ‘Reformasi Total’ di Indonesia. Jalan-jalan di Jakarta serta kota-kota besar lainnya dipenuhi oleh demonstrasi mahasiswa dan tindakan kasar pihak militer ditanggapi dengan gelombang kemarahan masyarakat. Hampir tiap hari terjadi kekerasan dan penjarahan bahan makanan pokok terutama terhadap toko-toko yang dimiliki oleh etnis keturunan cina.

Puncak dari semua itu adalah berlangsungnya sandiwara pemilihan umum pada bulan Maret 1998. Suharto sebagai calon tunggal terpilih kembali sebagai presiden untuk ke lima kalinya. Kabinet Suharto ini dipenuhi dengan orang-orang kepercayaannya, termasuk teman dan penasihat bisnisnya si raja kayu Bob Hasan yang diangkat sebagai Menteri Perdagangan dan Industri, dan anak tertuanya Tutut sebagai Menteri Sosial.

⁶ *Bulletin* TAPOL, April 1998, no 146, hal 11

Tekanan terhadap Suharto semakin tak terbendung, baik dari dalam negeri sendiri maupun dari luar negeri karena negara-negara donor pada akhirnya telah kehilangan kepercayaan. Akhirnya pada tanggal 21 Mei 1998 Suharto terpaksa meletakkan jabatan presidennya dan meyerahkannya kepada wakil presiden sekaligus muridnya B.J. Habibie. Para menteri pemerintahan terakhir Suharto ini, termasuk menteri Kehutanan Sumahadi, hanya menduduki jabatannya selama 2 bulan.

Pemerintahan antara

Kejadian tersebut diikuti gelombang euforia politik dan pembicaraan tentang reformasi. Habibie menjanjikan pemilu yang lebih demokratis, sensor yang lebih longgar, menghapuskan hambatan-hambatan dalam beroposisi serta membebaskan tahanan politik dari masa rezim Suharto. Tak lama setelah diumumkannya pemilihan umum, bermunculanlah partai-partai politik baru seperti jamur dimusim hujan.

Terbukanya kebebasan pers memungkinkan pembeberan penindasan HAM oleh tentara seperti penculikan aktivis, penembakan demonstan mahasiswa dan pembunuhan massal di Papua Barat, Timor Timur dan Aceh. Hal ini pada akhirnya meningkatkan sentimen negatif publik terhadap peran militer dalam politik Indonesia. Rakyat awam yang begitu lama terpaksa berdiam diri dan tak memperoleh keadilan mulai bersuara dan menuntut keadilan. Tuntutan agar Suharto, keluarganya, dan para kroninya diseret ke pengadilan karena menjarah harta masyarakat Indonesia semakin menggema. Selain itu rakyat juga menuntut agar tentara keluar dari politik. Situasi politik yang terbuka semacam ini dimanfaatkan oleh ORNOP untuk mengorganisir pertemuan publisitas media untuk reformasi dan membuat agenda mereka ke depan.

Namun peralihan kekuasaan dari Suharto ke Habibie merupakan awal fase baru perebutan kekuasaan dan bukanlah penyelesaian. Angkatan bersenjata Indonesia yang merupakan salah satu pendukung rezim orde baru bersikap defensif meskipun kekuasaan dan pengaruhnya tetap besar. Meskipun Suharto telah lengser, rezimnya tetap berkuasa.

Beberapa bulan setelah pengunduran diri Suharto, gerakan reformasi mulai kehilangan momentumnya serta mulai terjadi ketidak seimbangan oposisi politik. Tiga dasawarsa penjajahan menyebabkan bangsa Indonesia tidak siap menghadapi perubahan politik. Tidak ada oposisi yang bersatu dan kokoh, yang ada hanyalah aliansi sementara dari kelompok-kelompok aktifis, mahasiswa, kelompok pengusaha, ORNOP, dan buruh yang secara perlahan-lahan berkoalisi dengan partai-partai seperti PRD, PDIP Megawati dan gerakan Islam. Gerakan reformasi lebih didominasi oleh kelas menengah dan orang kota dan agenda reformasi jelas mencerminkan hal tersebut. Dengan kata lain tidak ada perhatian terhadap kehidupan dan kebutuhan para petani miskin dan orang-orang di luar Jawa, termasuk penduduk asli sekitar hutan.

Indonesia dan Demokrasi ⁷

⁷ bagian ini didasarkan atas *Bulletin-Bulletin Tapol* dan Aspinall, E. dalam *Inside Indonesia* Oct-Dec 2001, hal. 23, 'Mother of the Nation'

Indonesia mengalami pemilihan umum secara demokratis pertama kali setelah 44 tahun pada bulan Juni 1999, atau setahun setelah Suharto lengser dari jabatannya. Terpilih dalam pemilu tersebut adalah Abdurrahman Wahid (lebih populer disebut Gus Dur) sebagai presiden dan Megawati Sukarnoputri (putri dari presiden pertama Indonesia) sebagai wakil presiden Indonesia. Sejak saat itu Indonesia mengalami perubahan: Timor Timur melepaskan diri dari Indonesia dan berada di bawah pengawasan PBB sebagai persiapan untuk merdeka; polisi dipisahkan dari angkatan bersenjata; undang-undang otonomi daerah disahkan oleh parlemen (lih. **Otonomi Daerah dan Hutan**); sensor di media massa dihilangkan; serikat buruh menjadi lebih liberal.

Namun semua janji Habibie tentang reformasi tidak menghasilkan perubahan yang radikal pada bidang ekonomi maupun politik. Terkuaknya korupsi keluarga Suharto yang membuat mereka bisa mendirikan kerajaan bisnis sebesar USD15 milyar mengakibatkan ketidakpercayaan para investor untuk menanamkan modal di Indonesia dan ekonomi Indonesia tetap berada pada situasi yang tidak pasti. Adanya undang-undang tindak kejahatan dan keadaan darurat yang baru bukannya mendukung demokrasi dan HAM tetapi malah mengekanginya. Bank Dunia mendanai program jaring pengaman sosial bagi kaum miskin yang dimaksudkan untuk meminimalisasi efek buruk dari krisis ekonomi dalam kenyataannya terbukti tidak efektif dan dipenuhi dengan korupsi. Tuntutan dari Papua Barat untuk mengatur diri sendiri dan dari Aceh untuk meminta perlakuan yang adil telah diabaikan oleh pemerintah. Sedangkan dominasi dari elit politik Jawa dan komunitas bisnis tetap tak tergoyahkan dan tetap merupakan inti pemerintahan baru ini.

Gus Dur adalah mantan ketua kelompok gerakan Islam terbesar di Indonesia dan tokoh oposisi yang disegani, dipercaya memiliki komitmen yang mendalam terhadap demokrasi dan pluralitas masyarakat sipil. Karena itu muncul harapan yang besar bahwa pemerintahannya akan menerapkan program-program reformasi yang jitu. Kenyataannya pemerintahan Wahid justru menyebabkan reformasi terhenti. Jika pada masa Suharto dan Habibie kaum oposisi memiliki musuh bersama yang jelas, maka pada masa pemerintahan Gus Dur semuanya menjadi kompleks dan tidak jelas. Gus Dur naik ke kursi kepresidenan disebabkan adanya kompromi antara para pimpinan militer, koalisi partai Islam dan beberapa tokoh orde baru. Partai Gus Dur sendiri (PKB) hanya merupakan salah satu minoritas di parlemen, dikalahkan oleh PDI-P pimpinan Megawati yang memenangkan pemilu. Selama masa pemerintahannya, Wahid disibukkan oleh usaha mempertahankan keseimbangan antar kepentingan politik pihak-pihak yang bersaing. Masalah ekonomi yang ada saat itu menyembunyikan terjadinya krisis konstitusional.

Pada awalnya pemerintahan Wahid terlihat cukup menjanjikan. Wahid menunjuk beberapa tokoh reformasi menjadi anggota kabinet dan mengambil langkah untuk mengurangi dominasi militer dalam politik. Beberapa tokoh ORNOP bahkan diundang untuk memberikan masukan kepada para menteri. Pelarian politik diperbolehkan untuk pulang ke Indonesia. Presiden Wahid juga membuka peluang bagi publik untuk membicarakan masalah penentuan nasib sendiri di Aceh dan Papua Barat. Namun seringnya Wahid berpergian ke luar negeri untuk meningkatkan kerjasama internasional

dan memobilisasi dana asing untuk menunjang perekonomian negara, mengakibatkan posisi politiknya menjadi lemah. Pihak militer dan Golkar bersama beberapa partai politik lain dan tokoh-tokoh bisnis membentuk aliansi melawan Wahid.

Kekuatan ini secara bertahap bersatu menentang Wahid dan memperlemah reformasi parlemen serta MPR. Wahid dianggap terlibat dalam dua kasus korupsi yang diberitakan secara luas dan mengakibatkan musuh-musuh politiknya mengusulkan *impeachment* terhadap dirinya. Hal ini diperparah oleh keputusan IMF pada bulan April 2000 dan kemudian pada bulan Desember pada tahun yang sama untuk menunda bantuan sebesar USD 400 juta dari total pinjaman program sebesar USD 5 milyar karena kegagalannya untuk mengimplementasikan reformasi ekonomi. Tanpa dukungan IMF sulit bagi Indonesia untuk menjadwalkan ulang utang luar negerinya yang berjumlah milyaran dolar. Banyak tokoh reformasi sudah merasa kecewa jauh sebelum jatuhnya Wahid pada bulan ke-21 masa pemerintahannya, ketika Wahid berusaha keras dengan segala cara untuk mempertahankan kekuasaannya. Dia mengubah kabinet beberapa kali untuk memperkuat posisi politiknya, dan juga mengancam untuk membubarkan kabinet serta mengancam media masa. Dengan semakin melemahnya posisi Wahid, pihak militer berhasil memperkuat pengaruhnya sehingga Presiden terpaksa memerintahkan operasi militer yang intensif di Aceh. Situasi menjadi semakin kritis karena adanya dukungan dari pendukung fanatik Wahid yang berasal dari Jawa Timur yang mengancam akan menyerbu ke Jakarta untuk membela Wahid. Akhirnya pada tanggal 24 Juni 2001, Wahid dilengserkan dari kursi kepresidenan dalam sidang istimewa MPR yang mencabut mandatnya. Sebagai penggantinya diangkat wakil presiden saat itu menjadi presiden ke V Republik Indonesia.

Posisi Megawati

*“Setelah dua tahun keadaan politik yang kacau, ada kekhawatiran kembalinya kekuatan-kekuatan konservatif dan bahwa Megawati menjadi pengikutnya.
(Far Eastern Economic Review, 02 Agustus 01))*

Kegagalan Wahid membangun demokrasi dan reformasi di Indonesia bukanlah hal yang mengejutkan. Banyak negara lain yang lama berada dibawah rezim otoriter mengalami masa ketidakstabilan politik. Dalam kasus Indonesia situasi ini diperparah dengan adanya masalah ekonomi dan situasi dunia yang berada diambang resesi ekonomi. Total hutang luar negeri Indonesia baik hutang pemerintah atau swasta diperkirakan lebih dari USD 140 Milyar – sebuah jumlah yang sama dengan GDP tahunan Indonesia⁸.

Tanda-tanda tidak menunjukkan bahwa Megawati akan lebih berhasil. Dia menjadi presiden didukung oleh pihak militer, sedangkan usaha suaminya yang jutawan dan koneksi politiknya mencurigakan. Presitasinya selama menjadi wakil presiden sama sekali tidak mengagumkan: dia berdiam diri atas semua isu-isu penting dan gagal total untuk menyelesaikan konflik politik di Maluku dan Papua Barat, serta konflik etnis di Kalimantan Tengah.

⁸ *Jakarta Post* 16/Aug/01

Megawati bersikeras mempertahankan ‘kesatuan’ wilayah Indonesia yang berarti memupus harapan gerakan-gerakan kemerdekaan di Papua Barat dan Aceh. Dia juga secara tegas bermaksud merevisi undang-undang otonomi daerah yang dia anggap terlalu banyak memberikan kontrol kepada pemerintah daerah.

Ada kekhawatiran bahwa kedekatan Megawati dengan militer akan mengembalikan kekuasaan yang otoriter. Dan demikianlah terbukti di Papua Barat dan Aceh dimana terjadi eskalasi kekerasan yang dilakukan oleh militer. Memang ada tanda kemajuan di tingkat pemerintahan pusat – pada bulan November 2001 telah disetujui ketetapan MPR yang untuk pertama kalinya mempersatukan pertanian dan sumber daya alam dalam satu produk hukum – namun kelompok masyarakat sipil melihat peluang untuk perubahan ada di daerah.

Di lain pihak, pengangkatan Megawati disambut positif oleh para pemimpin dunia dan IMF sebagai seorang yang mampu mengembalikan stabilitas. Selama periode bulan madu sebagai presiden, dia membuat perjanjian baru dengan IMF dan kesepakatan dengan presiden AS, untuk mendapatkan lebih banyak hutang dan dukungan bagi militer.

Semangat awal ini terhenti oleh tragedi 11 September yang diikuti oleh perang AS terhadap terorisme. Pada titik ini pemerintahan Megawati seakan-akan berada di ujung tanduk dimana dia bingung antara memberikan dukungan terhadap AS dalam perang Afganistan disatu pihak sedangkan di lain pihak harus bersimpati pada gerakan anti AS di Indonesia. Turunnya perekonomian yang diakibatkan oleh kejadian 11 September, sama sekali tidak membantu menyelesaikan permasalahan ekonomi Indonesia.

Namun Megawati tetap bertahan selama tahun 2002 serta semakin mengkonsolidasikan aliansinya dengan militer dalam beberapa bulan belakangan. Hal ini dibuktikan oleh keengganannya untuk merespon keinginan membentuk sebuah komisi independen yang menyelidiki pembunuhan pemimpin Papua merdeka Theys Eluay, serta pembentukan KODAM baru di Aceh.

Megawati dan Hutan

Selama enam bulan pertama kepemimpinannya, Megawati sedikit sekali membuat pernyataan tentang masalah hutan. Saat membuka kongres nasional kehutanan III pada bulan Oktober 2001, Megawati menyatakan bahwa kerusakan hutan itu disebabkan oleh salah pengelolaan, korupsi dan perencanaan yang tidak layak. Hal ini menurut dia mengakibatkan terjadinya kerugian negara serta kehilangan mata pencaharian bagi banyak orang. Pada bulan Desember dia mengumumkan adanya kebijakan tentang sertifikasi penebangan berkelanjutan bagi perusahaan penebangan. Pada bulan Januari Presiden Megawati mengungkapkan kepada para ahli lingkungan tentang keprihatinannya atas kerusakan hutan, tidak adanya kemajuan dalam penghijauan dan tentang korupsi dana reboisasi. Orang masih menunggu apa yang akan dilakukan Megawati dalam hal tersebut.

Namun Megawati tidak pernah memberikan perhatian yang spesifik terhadap nasib penduduk sekitar hutan maupun perlakuan buruk yang mereka terima atas kebijakan pemerintah tentang hutan selama beberapa dekade terakhir. Beberapa pihak melihat hal positif: bahwa Megawati akan mendukung menteri kehutanannya Muhammad Prakosa, yang berusaha untuk menyelesaikan permasalahan penebangan ilegal. Namun tampaknya pihak militer yang mendukung Megawati akan bereaksi lain apabila kebijakan ini sampai mengganggu kepentingan mereka.

Meningkatnya Peran LKI

“..bukannya melindungi hutan dengan persyaratan yang oleh IMF dianggap sarat nilai konservasi, secara keseluruhan intervensi IMF berakibat berlanjutnya keadaan yang menyebabkan kerusakan hutan yang cepat.”

(H. Mainhardt, 2001)

Sejak terjadinya krisis ekonomi Indonesia, lembaga keuangan internasional (LKI) semakin berperan dan mempengaruhi keputusan yang dibuat pemerintah, dan memainkan peran yang fundamental dalam menentukan arah reformasi yang berkaitan dengan hutan dan orang-orang yang berada di sekitar hutan. Para kreditur yang dipimpin oleh IMF dan Bank Dunia telah menggunakan posisi strategis mereka untuk mencoba memaksakan kehendak mereka terhadap Indonesia agar melaksanakan reformasi ekonomi yang selaras dengan ekonomi pasar bebas dunia, disamping tetap memastikan bahwa Indonesia harus melunasi hutang-hutangnya. Namun dilain pihak mereka menolak untuk ikut bertanggungjawab memikul beban dari hutang tersebut yang merupakan warisan dari era Suharto yang sebagian besar telah disalahgunakan. Tiga puluh persen dari pinjaman Bank Dunia yang berjumlah sekitar USD 30 milyar telah dikorupsi selama masa tersebut⁹.

Pada saat yang bersamaan Bank Dunia secara khusus didesak untuk lebih memperhatikan suara masyarakat sipil baik didalam maupun diluar negeri yang menuntut diakhirinya ketergantungan terhadap hutang luar negeri, akuntabilitas (tanggung gugat) dari lembaga donor terhadap rezim yang korup ini dan mengakhiri hutang-hutang dan persyaratan hutang yang memiliki dampak negatif terhadap hutan dan masyarakat luas. Akibatnya, persyaratan hutang oleh IMF, Bank Dunia serta donor lainnya mengandung pesan yang saling berlawanan. Pada satu sisi mereka meminta adanya peningkatan perlindungan terhadap hutan, namun pada sisi lain mereka membuat aturan-aturan yang pada akhirnya akan mendorong kerusakan hutan lebih jauh.

Persyaratan LoI

Reformasi peraturan pertama yang berdampak kepada hutan termuat dalam *letter of intent* (LoI) antara IMF dengan pemerintah Indonesia bulan Oktober 1997 dan Januari 1998. LoI adalah dokumen yang menjabarkan persyaratan hutang yang harus disetujui Indonesia untuk mendapatkan pinjaman sebesar USD 11 milyar sebagai bagian dari paket

⁹ *Jakarta Post* 28/Dec/01

bantuan hutang (lihat catatan dibawah untuk rincian tentang LoI ini). Sejak penandatanganan LoI pertama dari 17 yang ditanda-tangani dalam 4 tahun berikutnya, sudah ada kontradiksi. Meskipun ada peningkatan dalam pengelolaan dan transparansi (contohnya tuntutan untuk mereformasi aturan-aturan konsesi HPH, pengenalan surat *jaminan dana kinerja/performance bonds* dan penghapusan kartel) yang secara jelas memberikan manfaat baik bagi hutan maupun bagi penerimaan pemerintah, kebijakan lainnya seperti mengurangi pajak ekspor kayu pada akhirnya akan mengakibatkan terjadi hal sebaliknya. Persyaratan untuk mengurangi target luas hutan yang dapat dikonversi (menjadi lahan pertanian) sampai “*tingkat yang diperbolehkan untuk keberlanjutan lingkungan hutan*” tidak konsisten dengan penghapusan pelarangan ekspor minyak sawit dan diperbolehkannya investasi asing pada sektor ini, sebuah langkah yang nampaknya memicu terjadinya percepatan konversi hutan menjadi perkebunan.

Ketentuan-ketentuan ini tidak menjamah penyebab mendasar terjadinya penggundulan dan degradasi hutan. Masyarakat adat dan penduduk sekitar hutan semakin terpinggirkan karena hak mereka untuk ikut menguasai hutan dan sumber daya hutan terabaikan.

Ironisnya meskipun LoI mengharuskan adanya transparansi yang lebih besar serta konsultasi dengan masyarakat sipil, proses pembuatan rancangan LoI itu sendiri sama sekali tidak transparan. Isi perjanjian LOI tidak dapat dipelajari oleh publik sebelum ditandatangani. Sehingga tidak terjadi partisipasi dari pihak-pihak yang terkait dalam perjanjian tersebut.

Beberapa kontradiksi dalam persyaratan tentang hutan mungkin disebabkan oleh cara IMF menghubungi Bank Dunia pada saat persiapan pembuatan perjanjian sudah mencapai pada tahapan akhir. Ahli kehutanan Bank Dunia di Washington kemudian menghubungi spesialis masalah hutan di Indonesia dan bekerja semalaman untuk menghasilkan draft tentang persyaratan yang ada. Kelemahan lain juga terlihat pada perbedaan pendekatan yang digunakan oleh dua lembaga ini. IMF di satu pihak tidak memiliki kantor perwakilan permanen di Jakarta dan tidak memahami masalah kehutanan kecuali bahwa ini merupakan sektor yang menghasilkan pemasukan. Sedangkan Bank Dunia dilain pihak telah memiliki pengalaman yang matang – contohnya dalam hal transmigrasi dan perkebunan – meskipun mereka menuai banyak kritik atas hal tersebut.

Pinjaman Bank Dunia

“Tujuan dari program yang tertera pada kebijakan bank tentang kehutanan (1991) untuk mengurangi tingkat penggundulan hutan serta memenuhi kebutuhan dari industri kehutanan hingga saat ini belum dapat dicapai”

(Walhi, 2000)

Pada tahun 1993 Bank Dunia mencoba mengikat pemberian pinjaman sebesar USD 120 juta dengan persyaratan reformasi kehutanan. Hal ini gagal karena program pinjaman tersebut dianggap dapat mengancam kepentingan bisnis dari pihak-pihak yang dekat dengan Suharto. Barulah pada tahun 1989 Bank Dunia (dengan FAO) berhasil memulai program kehutanan. Proyek kedua didesain untuk penyediaan nasehat mengenai kebijakan kehutanan namun hal ini dihentikan pada tahun 1995¹⁰. Sejak saat itu terjadi

¹⁰ Seymour, 2000 hal. 86

keterlibatan Bank Dunia dalam bidang kehutanan secara tidak langsung melalui proyek-proyek seperti proyek administrasi tanah (LAP) yang kontroversial (1995 hingga sekarang) – lihat DTE spesial record tentang transmigrasi, 2001. Tim review Bank Dunia sendiri telah menyimpulkan bahwa kebijakan dan praktek Bank Dunia dalam bidang kehutanan gagal total¹¹.

Setelah krisis ekonomi, Bank Dunia memperbaiki dan menambahkan persyaratan pinjaman IMF menjadi dua pinjaman penyesuaian terstruktur – PRSL I (April 1998) dan PRSL II (Mei 1999). Kali itu diadakan konsultasi stakeholder secara luas dengan persiapan makalah yang menanggapi tuntutan sosial dengan secara ekplisist meminta dibentuknya konservasi dan pengelolaan hutan berbasis masyarakat. Dalam PRSL II dilampiri dengan persyaratan bahwa draft perundang-undangan kehutanan harus mengakomodasi “*hak dan kewajiban daerah adat di dalam kawasan hutan*” dan peraturan khusus tentang “partisipasi masyarakat hutan”. Bank Dunia juga meminta adanya transparansi yang lebih luas (dengan membuat peta kawasan hutan yang baru yang mudah didapatkan oleh masyarakat) dan “proses konsultasi multi-stakeholder” selama penyusunan rancangan peraturan dan perundang-undangan.

Bank Dunia terus melanjutkan program PRSL II meskipun tidak ada kemajuan berarti sesuai kesepakatan pada pinjaman pertama. Mereka juga mengabaikan peringatan yang disampaikan tentang tidak adanya komitmen dari departemen kehutanan untuk bersungguh-sungguh melakukan konsultasi dalam menyusun draft undang-undang hutan yang baru yang disetujui pada tahun 1999 (lihat kolom dibawah).

Lagipula ada banyak kelemahan dalam paket tersebut. Tidak konsistennya persyaratan (misalnya tentang konversi hutan dan minyak sawit) ditambah dengan permasalahan kelayakan dan keefektifannya (muncul pertanyaan; dapatkah tujuan yang sudah secara tegas ditetapkan bisa tercapai?). Mereka lebih terfokus kepada kebijakan yang dianut Bank Dunia – yaitu meningkatkan efisiensi dengan paradigma manajemen hutan yang ada.

Pada awalnya, pemerintahan Habibie memiliki komitmen yang besar terhadap masalah sosial dan lingkungan dengan menjanjikan penggantian pajak ekspor dengan sumber-sumber royalti dan menyatakan bahwa kartel kayu lapis pimpinan Bob Hasan telah dibubarkan. Pemerintahan Habibie juga menyetujui batas waktu bulan Juni 1998 untuk menyelesaikan perubahan peraturan yang berkaitan dengan pemberian konsesi HPH diikuti dengan program reformasi menyeluruh sistem HPH pada akhir tahun itu juga. Termasuk didalamnya penyediaan sarana untuk mendukung partisipasi masyarakat setempat dan perlindungan terhadap para penghuni hutan”.

Di beberapa tempat, reformasi sangat minimal dilaksanakan – contohnya hanya 15% dari pemegang HPH yang diketahui memperoleh ijinnya secara illegal yang dicabut ijinnya dan walaupun iuran hasil hutan telah dinaikkan, penerimaannya malah menurun karena pembayaran dapat menggunakan mata uang rupiah dengan nilai tukar yang menguntungkan. Tidak adanya perkembangan yang berarti menyebabkan Bank Dunia menunda pengucuran dana bagi proyek ini diakhir 1998. Jelas terlihat adanya kelemahan

¹¹ Gautam et al, 2000

mendasar reformasi karena pemerintah lebih mementingkan butir-butir perjanjian daripada jiwa paket reformasi yang diharapkan IFI.

Reformasi tanpa perubahan

Pada awalnya para Ornop menyambut positif peluang konsultasi yang tersedia akibat keterbukaan politik dan persyaratan Bank Dunia untuk melibatkan semua stakeholder dalam pembuatan kebijakan. Namun kekecewaan segera muncul tatkala pemerintah dirasa gagal menerapkan masukan-masukan dari Ornop selama konsultasi yang dilakukan tentang undang-undang kehutanan yang baru.

Hal ini dan perundingan reformasi kebijakan lainnya merupakan hal baru baik bagi departemen kehutanan maupun bagi masyarakat sipil. Karena itu kedua belah pihak sama-sama tidak memiliki persiapan yang memadai. Banyaknya pertemuan untuk mendiskusikan kebijakan reformasi kehutanan juga merupakan beban bagi ORNOP terutama dalam hal dana dan personalia. Setelah merasa gagal mendorong perubahan melalui konsultasi atas undang-undang kehutanan, sebagian besar ORNOP mengundurkan diri dan tidak lagi terlibat dalam upaya pembuatan draft rencana kehutanan nasional yang masih berlangsung hingga kini.

ORNOP pun menarik hikmah dari pengalaman itu dan sekarang lebih mampu memanfaatkan kesempatan bermitra dengan pihak donor untuk mendorong perubahan. Mereka telah mendorong perubahan dalam kebijakan kehutanan melalui komite antar departemen tentang hutan yang dibentuk CGI (lihat catatan tentang CGI dibawah) dan juga melalui pertemuan besar yang disponsori oleh donor-donor seperti pertemuan 2001 “FLEG” tentang penebangan ilegal. Tetapi, mereka juga terus menekan para kreditur Indonesia dan IFI agar ikut bertanggungjawab atas kegagalan yang terjadi selama ini. Mereka juga mengorganisir demonstrasi anti utang terhadap CGI, mengeritik catatan Bank Dunia tentang masalah kehutanan dan menggunakan media massa untuk menyampaikan pesan-pesan mereka.

Dampak krisis ekonomi terhadap masyarakat di dan di sekitar hutan

Meskipun ada beberapa penelitian tentang dampak krisis ekonomi pada bidang kesehatan gizi dan pendidikan, dampak terhadap lingkungan dan masyarakat hutan masih kurang diperhatikan. Analisis tentang dampak pada bidang ini menjadi kompleks karena adanya tiga peristiwa besar yaitu; interaksi antara krisis ekonomi dan politik ditambah dengan kebakaran hutan dan kekeringan pada 1997/1998. Dampaknya bervariasi antara satu daerah dan daerah lain serta antara suatu kelompok masyarakat dan kelompok masyarakat lainnya. Contohnya, petani pemilik lahan yang menghasilkan komoditas ekspor pertanian seperti kopi, lada dan minyak sawit umumnya memperoleh keuntungan dengan mengorbankan petani penggarap dan PIR.

Salah satu penelitian awal tentang dampak dari krisis ekonomi terhadap mata pencaharian petani dan penggunaan hutan dilakukan oleh lembaga penelitian kehutanan

internasional, CIFOR¹². Hasil awal penelitian lapangan di Riau, Kalimantan Barat dan Timur, dan Sulawesi Tengah menunjukkan bahwa situasi yang terjadi disana sangat bervariasi baik dari sisi waktu maupun letak geografis. Laporan tersebut menyimpulkan bahwa dampak negatif krisis ekonomi terhadap petani lebih luas dari perkiraan sebelumnya. Dan tidaklah mengherankan bahwa dampak terhadap petani miskin paling berat, sedangkan dampak jangka pendek terhadap hutan tidak seperti yang banyak dikhawatirkan. Hutan lebih terancam oleh petani yang sudah mapan, imigran dan pengusaha-pengusaha kota yang mengkonversi hutan untuk berusaha tanaman komersial. Penelitian tersebut juga menunjukkan bahwa dampak dari kevakuman politik terhadap hutan kurang diperhatikan oleh pengamat. Tidak adanya perangkat dan kepastian hukum memungkinkan semakin merajalelanya penebangan ilegal dan penjarahan hutan lindung secara diam-diam.

Ramalan ini terbukti. Dampak negatif otonomi daerah ditambah dengan kolusi pengusaha sektor kehutanan dengan pejabat pemerintah daerah dan pihak keamanan mengakibatkan percepatan tingkat kerusakan hutan.

Letter of Intent IMF – persyaratan tentang sektor kehutanan sejak 1997.	
Mulai Oktober 1997 hingga Januari 2002 telah dibuat tujuh belas kesepakatan tentang kehutanan yang tertuang dalam LOI atau memorandum sejenis antara Indonesia dengan IMF	
Tanggal	Persyaratan
Oktober 1997	Meninjau kembali administrasi dan alokasi HPH dengan tujuan untuk menaikkan iuran hasil hutan (stumpage fee) pada tahun 1998/1999, dan menggunakan dana reboisasi hanya untuk keperluan pengelolaan berkelanjutan atas sumber daya hutan.

¹² Sunderlin et al, 2000

Jan 1998	Meniadakan pembatasan-pembatasan terhadap investasi asing dalam bidang perkebunan sawit (diimplementasikan awal 1998); mencabut larangan ekspor hasil produk minyak sawit (sudah dilakukan); mengurangi target konversi hutan hingga mencapai tingkat yang aman/berkelanjutan (akhirnya diganti dengan moratorium konversi); menerapkan dana jaminan kinerja (<i>performance bonds</i>) bagi HPH (belum terlaksana); mengurangi pajak ekspor kayu dan rotan menjadi 10% pada akhir Desember 2000 (akhirnya terlaksana namun larangan ekspor kayu sejak Oktober 2001 merupakan hal yang berlawanan dengan hal ini); memperkenalkan aturan-aturan yang digunakan untuk mereformasi industri perkayuan termasuk didalamnya: dalam penerapan pajak sumber daya alam atas pemanfaatan hasil hutan secara bertahap (telah dilaksanakan); meningkatkan iuran hasil hutan, melaksanakan lelang untuk HPH baru dan menambah lamanya masa konsesi yang ada; memperbolehkan pemindahtanganan hak konsesi serta memutuskan kaitan antara kepemilikan konsesi dengan pengajuan hak baru (semua hal ini akhirnya bisa dilaksanakan – namun belum ada realisasi pelelangan); menghilangkan monopoli APKINDO atas ekspor kayu lapis (diimplementasikan pada Maret 1998); memasukkan dana reboisasi ke dalam anggaran nasional (diimplementasikan pada awal 1998).
Juli 1998	Melengkapi audit dana reboisasi pada akhir Desember 1998 (batas waktu diundur sampai beberapa kali dan auditnya sendiri baru dapat diselesaikan pada akhir 1999).
Maret 1999	LoI ini mencatat bahwa moratorium pemberian ijin konversi hutan menjadi lahan pertanian sudah dipatuhi “sementara prosedur baru untuk alokasi lahan dan target konversi sedang disusun” (kenyataannya moratorium konversi hutan atas pengajuan ijin setelah bulan Mei 2000, tidak diumumkan sampai bulan Agustus 2000 serta memiliki banyak kelemahan-kelemahan).
Juli 1999	(catatan: sejak saat ini tujuan-tujuan makin tidak jelas) Melaksanakan “proses konsultasi yang luas; meminta bantuan Bank Dunia, ADB, dan stakeholders lainnya sebelum melaksanakan reformasi kebijakan hutan yang penting”.
Mei 2000	Mulai Juni 2000 menerbitkan laporan triwulan tentang pelaksanaan perbaikan (<i>corrective action</i>) setelah auditing dana reboisasi.
Januari 2000	Melakukan konsultasi dengan partisipasi stakeholder yang lebih luas dalam memutuskan hal-hal yang berkaitan dengan sumber daya alam; memperluas dan mengembangkan monitoring lingkungan; melanjutkan restrukturisasi harga sumber daya alam sesuai nilai yang sebenarnya; perhatian khusus terhadap

	manajemen hutan untuk memastikan keberlanjutan produksi barang dan jasa; meninjau kembali perpajakan dalam sektor kehutanan pada bulan Januari 2000; melanjutkan moratorium terhadap perijinan konversi hutan yang baru sampai “terjadinya transparansi, dengan prosedur yang berdasarkan aturan yang ada berhasil dikembangkan guna mengurangi konversi hutan alam yang masih tersisa”; dengan bantuan Bank Dunia menyusun kriteria dan prosedur anggaran yang transparan untuk meningkatkan dana reboisasi untuk dilaksanakan mulai 1 April 2000.
Agustus 2001	Audit BPKP terhadap dana reboisasi selesai pada akhir 2001.
Semua LoI terdaftar pada website IMF: www.imf.org/external/country/idn/index.htm	

Reformasi pada masa Habibie

Muslimin Nasution

(Mei 1998 - Oktober 1999)

Sebagai menteri kehutanan pertama setelah periode Suharto, Muslimin membuat serangkaian pengumuman tentang reformasi kehutanan yang beberapa diantaranya bertentangan. Menteri kehutanan yang baru ini terperangkap diantara keinginan pihak reformasi, persyaratan lembaga keuangan internasional dan lobi-lobi pihak kehutanan yang masih berpengaruh kuat.

Pada tahun 1998 Muslimin membentuk komite reformasi yang bertugas untuk menyusun kerangka kerja baru bagi pengelolaan hutan; merestrukturisasi Departemen Kehutanan dan Perkebunan; dan menyusun undang-undang kehutanan baru guna menggantikan undang-undang kehutanan tahun 1967.

Reformasi kehutanan dirasa sangat perlu. Industri kehutanan di Indonesia dipandang harus lebih efisien secara ekonomis serta lebih bertanggungjawab atas keadaan lingkungan. Banyak perusahaan-perusahaan besar yang menguasai HPH yang luas terbukti sangat korup, tidak efisien secara finansial dan bertanggungjawab atas praktek-praktek buruk manajemen hutan. Mereka juga dituduh sebagai penyebab utama degradasi hutan, erosi tanah dan kebakaran hutan.

Rreformasi kehutanan berjalan lambat, disebabkan adanya perbedaan sikap antara lembaga keuangan internasional dan para politikus yang berada di Jakarta. Dalam pandangan IMF hak untuk mengeksploitasi sumber daya alam harus didasarkan atas aspek ekonomi. Di Indonesia alokasi HPH merupakan isu politik tingkat tinggi. Pemerintahan Habibie sendiri terlihat masih enggan untuk memilah kepentingan politik dan ekonomi. Pada era reformasi, alokasi HPH ditentukan agenda politik yang berbeda yaitu: mempromosikan cita-cita koperasi dan menampung kepentingan bisnis masyarakat kelas menengah.

Tuntutan KUDETA

Salah satu organisasi masyarakat sipil pertama yang menyuarakan ide-idenya adalah aliansi mahasiswa/akademisi dan ORNOP, yang secara provokatif dinamakan KUDETA (koalisi untuk demokratisasi atas sumber daya alam). Berikut adalah manifesto mereka terhadap reformasi atas isu yang ada, sebulan setelah Suharto mundur:

Kembalikan sumber daya alam kepada rakyat!

Koalisi ini menuntut agar pemerintahan transisi Indonesia segera menindak lanjuti langkah-langkah berikut:

- Segera mencabut status hutan negara melalui penataan ulang batas antara hutan negara dan hutan yang dikuasai dan dikontrol oleh masyarakat adat dan penduduk setempat;
- Merestrukturisasi lembaga negara yang bertanggungjawab atas pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan; dan
- Mengubah arah pembangunan dan penggunaan sumber daya alam dengan mengangkat masyarakat adat dan lokal menjadi aktor utama pengelolaan sumber daya alam sebagai produsen hasil hutan kayu maupun non kayu, untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri dan ekspor.

Lebih lanjut KUDETA secara tegas mendesak Muslimin Nasution sebagai menteri kehutanan untuk melaksanakan langkah-langkah reformasi berikut:

- Menghentikan seluruh pemberian HPH, HTI, dan IPK
- Membatalkan konversi hutan menjadi perkebunan besar, lahan transmigrasi dan aktivitas pertambangan.
- Mencabut semua aturan dan kebijakan yang berkaitan dengan eksploitasi dan pelanggaran hak masyarakat untuk mengelola sumberdaya alam
- Mencabut semua aturan dan kebijakan yang membatasi perdagangan hasil hutan dan komoditi perkebunan yang dihasilkan oleh komunitas adat dan lokal.
- Mengakui akses dan hak masyarakat setempat untuk mengelola hutan negara.
- Mengalokasikan kembali sumber daya alam dan hutan agar dikuasai dan dikelola secara langsung oleh masyarakat adat dan penduduk setempat.
- Menyediakan keterbukaan informasi yang berkaitan dengan pemanfaatan dan perlindungan sumber daya alam kepada masyarakat umum.
- Memberantas KKN pada departemen kehutanan dan perkebunan.
- Membawa ke pengadilan perusahaan-perusahaan hutan dan perkebunan yang terbukti menyebabkan terbakarnya sumberdaya hutan.
- Melaksanakan dialog dan konsultasi terbuka dengan berbagai kelompok, khususnya masyarakat adat dan lokal untuk menetapkan isi dan langkah reformasi pengelolaan sumber daya alam.
- Menolak reformasi pemerintahan di bidang kehutanan yang tidak melalui proses yang transparan serta tidak mengacu pada isu-isu fundamental dalam bidang kehutanan dan manajemen sumber daya alam.

Jakarta, 11 Juni 1998 Tertanda 66 ORNOP Indonesia di bidang kehutanan, lingkungan, pembangunan dan penegakkan HAM

Penciutan HPH

Muslimin menerbitkan aturan baru bagi para pemegang HPH. Dia menegaskan bahwa semua ijin HPH yang berakhir pada tahun 1999/2000 tidak akan diperpanjang atau diperbaharui. Selain itu semua konsesi baru harus dikaitkan dengan koperasi (lihat kolom dibawah). Untuk bisa mendapatkan perpanjangan ijin HPH, perusahaan kayu harus memberikan 20% dari saham mereka kepada koperasi setempat: 10% kepada perusahaan kayu negara dan 10% kepada perusahaan daerah¹³.

Luas tiap HPH dibatasi sebesar 100.000 hektar, sedangkan satu perusahaan hanya boleh memiliki maksimum 400.000 hektar diseluruh Indonesia – baik itu bagi perusahaan, koperasi maupun individu (PP no. 6/1999). Perusahaan yang melampaui batas konsesi yang telah ditetapkan harus membayar jumlah pajak yang lebih tinggi. Semua kayu yang ditebang akan dikenai jenis pungutan baru yaitu pajak sosial yang hasilnya akan dikembalikan kepada masyarakat setempat¹⁴.

Jika luas HPH melebihi ketentuan maka kelebihan luas harus diserahkan kepada perusahaan kecil atau koperasi, institusi pendidikan tinggi dan pondok pesantren untuk dikelola untuk “*Sumbangan bagi kepentingan Pendidikan*” (*Land Grant Colleges*)– inisiatif yang sebenarnya dianggap melanggar hak asasi¹⁵.

Koperasi

Dibawah Muslimin Nasution ada dorongan kuat mengijinkan koperasi terlibat eksploitasi hutan. Semua pemegang HPH diharuskan memberi 20% sahamnya kepada koperasi. Setiap tahun perusahaan diwajibkan meningkatkan jumlah saham koperasi tersebut sebanyak 1%. Jadi jika hak konsesi berlangsung selama 35 tahun maka koperasi akhirnya akan memiliki 55% saham perusahaan tersebut.ⁱ Akan tetapi koperasi di Indonesia tidaklah merupakan institusi yang mandiri. Sejak masa kemerdekaan Indonesia, koperasi lebih berperan sebagai alat politik untuk memperlihatkan nasionalisme dan keberpihakan pemerintah terhadap rakyat. Dalam kenyataannya koperasi lebih banyak berfungsi sebagai sarana birokrasi pemerintahan yang korup yang menjangkau setiap desa.

Usaha perkayuan koperasi ini lalu dimanipulasi oleh pengusaha agar memperoleh akses di daerah-daerah baru yang belum dijamah. Contohnya, Siberut di kepulauan Mentawai dimana penduduk setempat dimanfaatkan sebagai kedok untuk usaha komersial oleh pendatang. (lihat DTE 44: 6 untuk lengkapnya) Jakarta post 15/7/1999.

Tindakan-tindakan ini lebih didasarkan kebutuhan politis dan tuntutan rakyat daripada demi keberlanjutan hutan. Pada era reformasi, pemerintah merasa perlu membuat kebijakan yang terlihat menekan para konglomerat, khususnya yang dikuasai etnis Cina dan memihak masyarakat.

¹³ *Jakarta Post* 18/Jul/99

¹⁴ *Straits Times* 8/May/99

¹⁵ *Bisnis Indonesia* 8/Apr/99 dikutip dalam *BI* 28/Apr/99. Lih. Contoh LGC di Siberut dalam DTE 44:7

Bob Hasan, raja kayu di era Suharto yang sempat menjadi Menteri Perindustrian dan Perdagangan bulan sebelumnya, merupakan bukti bagaimana pemerintah berusaha mengikuti suara publik. Hasan dicabut keanggotaannya dari badan tertinggi negara, MPR, oleh Habibie pada bulan Juni 1998. Bulan berikutnya dia dimintai keterangan selama tiga jam oleh jaksa umum tentang penggunaan dana APKINDO¹⁶. Ini merupakan awal dari sebuah proses panjang yang membawa dia ke penjara paling terkenal di Indonesia: Nusa Kambangan.

Pengurangan jumlah HPH

Banyak konsesi HPH yang diterbitkan pada tahun 1970an berakhir masanya beberapa tahun terakhir ini. Meskipun ada yang diperbaharui, lebih banyak yang tidak diperpanjang, sehingga secara keseluruhan jumlah konsesi menurun drastis. Sampai pertengahan 1998, telah diberikan 625ⁱ ijin meliputi 69,5 juta hektar hutan. Dari jumlah ini, 395 (35,5 juta ha) telah habis ijinnya setelah 20 tahun. Sebanyak 32 HPH (2,9 juta ha) akan habis ijinnya dalam tahun tersebut. Hanya 293 konsesi (34 juta ha) masih beroperasiⁱⁱ. Sampai pertengahan 1999 jumlah konsesi menyusut menjadi 146ⁱⁱⁱ.

- i. sumber lain mengatakan 580 konsesi-jumlah ini mungkin merupakan akumulasi.
- ii. WALHI 2/nov/98- mengutip menteri kehutanan.
- iii. Jakarta post 15/jul/99

Tekanan IMF: lelang dan dana jaminan kinerja

Untuk memuaskan IMF dan Bank Dunia, Menteri Kehutanan terpaksa memberlakukan beberapa aturan baru, antara lain pelelangan HPH; dana jaminan kinerja (*performance bonds*); dibolehkannya jual beli HPH dan diserahkannya dana reboisasi kepada Departemen Keuangan.

Banyak masyarakat adat setempat berharap bahwa setelah masa ijin HPH 20 tahun yang diberikan pada tahun 1970an dan 1980an habis, hutan akan dikembalikan kepada mereka. Namun hal itu tidak terjadi. Sebagai bagian dari paket penyelamatan ekonomi Indonesia oleh IMF pada tahun 1997, HPH harus dilelang. Kebanyakan dari HPH yang ditawarkan adalah HPH yang sudah habis ijinnya atau yang dibatalkan karena salah urus. Sebagian besar merupakan milik oleh para raja kayu yang dekat dengan Suharto dan anak-anaknya, termasuk kelompok Barito Pacific milik Prayogo Pangestu dan kelompok Kalimantan milik Bob Hasan.

Harapan sejumlah ORNOP konservasi internasional atau perusahaan kayu asing – walaupun dengan maksud yang berbeda – untuk menguasai HPH di Indonesia buyar oleh pengumuman tentang persyaratan yang harus dipenuhi untuk mengikuti pelelangan. Hanya perusahaan negara, perusahaan swasta (yang berkantor pusat di Indonesia) dan koperasi saja yang boleh mengikuti pelelangan tersebut¹⁷.

¹⁶ DTE 38:4

¹⁷ Kompas 21/May/99

Sistem baru ini membuka peluang korupsi karena pihak-pihak yang dapat ikut pelelangan diseleksi sebelumnya. Aturan baru ini juga tidak memiliki metode yang jelas untuk menentukan nilai konsesi dan cara pengelolaannya, meskipun pejabat Departemen Kehutanan mengatakan bahwa mereka akan menggunakan kriteria keuangan, sosial dan ekologi. Pemegang HPH baru diwajibkan untuk membayar dana jaminan kinerja yang hanya akan dikembalikan apabila tidak melanggar aturan kehutanan yang ada¹⁸. Meskipun kelihatannya bagus, namun kewajiban ini menimbulkan masalah tersendiri. Pertama: dana ini mengubah budaya yang sudah ada. Perusahaan-perusahaan perkayuan yang telah beroperasi selama bertahun-tahun tidak pernah atau sedikit sekali mendapat pengawasan dari Departemen Kehutanan. Kedua; dana jaminan kinerja ini tidak dapat menjamin agar perusahaan kayu tidak melakukan eksploitasi berlebihan terhadap hutan. Disamping itu undang-undang kepaillitan yang lemah dan peraturan mengenai repatriasi modal memungkinkan perusahaan beserta keuntungan yang telah diperolehnya dengan mudah menghilang meninggalkan hutan yang rusak. Dan ketiga, dana jaminan kinerja lebih menguntungkan perusahaan kayu besar karena bermodal cukup untuk membayar dana tersebut dibandingkan dengan koperasi dan perusahaan kecil.

Sementara IMF dan Bank Dunia terus berusaha mendorong pelaksanaan lelang HPH, pemerintah Indonesia sangat lamban dalam hal tersebut. Meskipun pengumuman akan adanya lelang untuk pertama kali telah dilakukan pada bulan September 1998 namun setelah berbulan-bulan hal itu tidak pernah terealisasi.

Masyarakat Lokal

Sejalan dengan serangan terhadap para raja kayu, timbul harapan perbaikan bagi masyarakat yang bergantung kepada hutan setelah lengsernya Suharto. Hal ini merupakan hasil dari tuntutan yang dilakukan oleh ORNOP, kelompok masyarakat adat setempat, akademisi serta para pejabat departemen kehutanan yang berjiwa reformasi. Negara-negara donor menekan Indonesia agar mengadakan pembicaraan dengan para stakeholder, termasuk diantaranya masyarakat yang hidup di dan di sekitar hutan.

Aturan baru tentang hutan kemasyarakatan kelihatannya memungkinkan masyarakat memanfaatkan hutan di daerah tempat mereka tinggal sesuai dengan cara tradisional yang mereka lakukan (SK 677/1998). Akan tetapi, masyarakat pertama-tama harus terlebih dahulu membentuk koperasi, kemudian memerlukan rekomendasi pejabat setempat untuk mendapatkan persetujuan dari Menteri Kehutanan. Apabila permohonan mereka dikabulkan, koperasi tersebut akan diberi HPH selama tiga puluh tahun untuk mengelola hutan sesuai dengan rencana pengelolaan hutan kemasyarakatan yang dirancang dengan bimbingan staf kehutanan dan didukung oleh ORNOP atau pakar dari dunia pendidikan. Masyarakat bertanggungjawab atas penataan batas wilayah, rehabilitasi, pelestarian dan pembayaran iuran HPH¹⁹. Selain itu pemerintah mengharapkan pembangunan hutan tanaman industri dengan luas sekitar lima sampai sepuluh hektar melalui partisipasi masyarakat yang tinggal di sekitar hutan tersebut²⁰.

Inisiatif Hutan Kemasyarakatan ini telah menjadi topik yang ramai dibicarakan di kalangan pemerintah maupun antara pemerintah dengan akademisi dan ORNOP.

¹⁸ *Jakarta Post* 15/Sep/98; *Bisnis Indonesia* 16/Jan/99

¹⁹ *Suara Pembaruan* 14/Nov/98

²⁰ *Suara Pembaruan* 14/Nov/98

Program ini memang menawarkan kemungkinan masyarakat memperoleh hak legal untuk memanfaatkan sumberdaya hutan. Sebaliknya, program ini seringkali menjadi satu lagi alat pemerintahan setempat untuk mengendalikan masyarakat, menghasilkan pendapatan dan melakukan penghutanan kembali dengan biaya murah.

Tuntutan pengembalian tanah

Tidak lama setelah kejatuhan Suharto, terjadi gelombang aksi yang menuntut dikembalikannya tanah yang digunakan untuk *proyek pembangunan*. Dalam empat tahun terakhir, aksi ini telah berkembang menjadi gerakan yang meluas di seluruh Indonesia. Contohnya, tuntutan atas pengembalian tanah Perhutani di Jawa Barat dan Banten.

Banyak aksi seperti ini dikoordinir oleh gerakan petani dengan dukungan legal oleh YLBHI. Seringkali, aksi seperti ini ditanggapi pihak berwajib dengan kekerasan.

Aksi tuntutan pengembalian tanah demikian, dapat merupakan sumber konflik antara para petani pemilik lahan tersebut dengan masyarakat asli di sekitar hutan.

Lihat DTE 52: 2 untuk kasus Banten dan DTE 48: 9 untuk kasus Sukabumi, Jawa Barat.

Undang-undang Kehutanan 1999

Pemerintahan Habibie yang baru dengan segera mulai menyusun undang-undang kehutanan yang baru. Hal ini tidak semata-mata demi memuaskan kelompok-kelompok masyarakat, ORNOP dan akademisi yang menuntut perubahan; reformasi kebijakan kehutanan memang merupakan prasyarat yang diajukan oleh IMF dan Bank Dunia bagi pinjamannya.

Kesempatan ini merupakan dilema bagi pihak-pihak yang berjiwa reformasi didalam pemerintahan. Selama bertahun-tahun, undang-undang pokok kehutanan tahun 1967 merupakan sumber konflik antara pemerintah dengan masyarakat hutan. Undang-undang ini dianggap sebagai salah satu penyebab terjadinya penggundulan hutan di Indonesia sebagaimana yang disampaikan dalam pertemuan panel internasional kehutanan CSD²¹. Semua peraturan perundangan yang ada merupakan turunan undang-undang tersebut. Dengan demikian perubahan fundamental hanya dapat terjadi apabila ada undang-undang yang baru.

Sebaliknya undang-undang baru berpotensi terhadap masuknya kepentingan politik. Ada banyak kepentingan yang dipertaruhkan disini serta negosiasinya sendiri

²¹ CSD kemudian menjadi International Forum on Forests

memakan banyak waktu. Karena itu peluang bagi reformasi kebijakan sangat terbatas, apalagi karena undang-undang kehutanan baru ternyata sudah mulai dirancang sejak masa Suharto.

Pemecahannya adalah “meletakkan kereta didepan kudanya”. Dengan perkataan lain, pemerintah tidak membuat undang-undang pokok terlebih dulu lalu merancang aturan turunannya, tetapi mengubah kebijakan pelengkap sebagai kerangka bagi undang-undang pokoknya. Hal ini dirasa memenuhi tuntutan reformasi tanpa harus menangani permasalahan mendasar hak atas tanah. Ada perasaan khawatir dari para pengkampanye hutan bahwa meskipun banyak pembicaraan tentang reformasi, undang-undang yang baru ini akan dibentuk dari aturan-aturan yang konservatif dan tidak memberi peluang bagi sebuah kerangka kerja untuk perubahan yang fundamental. Dan demikianlah yang terjadi.

Terbukti kemudian bahwa ada perbedaan pandangan tentang pengelolaan hutan antara pemerintah dan kelompok masyarakat sipil. Pemerintah kelihatannya menyambut usulan Ornop dan ahli kehutanan namun tidak bermaksud untuk secara radikal mengubah kerangka kerja sistem kehutanan Indonesia. Prinsip dasar yang telah disetujui kedua belah pihak berubah atau bahkan hilang ketika draft kebijakan dibuat oleh staf departemen kehutanan. Revisi draft undang-undang kehutanan dibuat begitu cepat sehingga sebelum versi yang diajukan untuk dibahas oleh pakar selesai dibahas, sudah ada versi baru yang disetujui oleh departemen kehutanan.

Habibie tidak berhasil mendapat persetujuan DPR atas rancangan undang-undang kehutanan ini sebelum pemilihan umum bulan Juni 1999. Ironisnya, Bank Dunia yang selalu menegaskan dukungannya terhadap demokrasi dan masyarakat sipil, oleh persyaratannya memaksa disetujuinya undang-undang tersebut oleh DPR dua bulan kemudian, sebelum presiden baru terpilih secara demokratis dan walaupun ditentang keras oleh para reformis kehutanan. Bank Dunia menunda pencairan dana USD 400 juta pada akhir 1998 dan pemerintah yang terdesak oleh semakin parahnya krisis ekonomi sedang berusaha memperoleh pinjaman baru dari IMF.

Hak-hak adat disangkal

Undang-undang kehutanan yang baru hanya mengenal dua kategori kepemilikan hutan: hutan negara dan milik swasta. Hutan adat secara khusus didefinisikan sebagai “hutan negara dimana didalamnya terdapat masyarakat dengan hukum adat” (41/1999 pasal 1, ayat 6). Klasifikasi ini mengabaikan adanya masyarakat sekitar hutan dan mata pencaharian mereka. (Untuk informasi lebih lanjut tentang undang-undang kehutanan lihat DTE 43: 2-4).

Saat tulisan ini dibuat, masih banyak petunjuk pelaksanaan undang-undang kehutanan 1999 belum selesai. Antara lain, aturan tentang hutan adat. Perkembangannya terhambat karena ORNOP, akademisi kehutanan dan lembaga donor menggunakan kesempatan ini untuk memperoleh pengakuan atas hak masyarakat adat sedangkan departemen kehutanan berusaha sedapat mungkin mempertahankan *status quo*.

Dampak pada pertambangan

Undang-undang Kehutanan tahun 1999 melarang dibukanya pertambangan di daerah hutan lindung. Hal ini berdampak terhadap industri pertambangan karena banyak hak eksplorasi yang diberikan oleh Jakarta sebelum tahun 1999 termasuk dalam kategori hutan lindung. Aturan baru menyebabkan sekitar 150 proyek penambangan yang menguasai 11,4 juta hektar lahan hutan dianggap melanggar undang-undang. Sejak saat itu banyak perusahaan tambang dan pemerintah setempat yang mendapat pemasukan dari proyek pertambangan mencoba meyakinkan pemerintah untuk mengubah undang-undang tersebut agar mereka tetap dapat beroperasi di hutan. Namun ORNOP yang dipimpin oleh jaringan advokasi pertambangan JATAM berkampanye untuk mencegah mereka²².

Salah satu proyek yang ditunda adalah proyek kerjasama BHP-Biliton dari Australia (yang menguasai 75% saham) dengan perusahaan pertambangan negara PT. Aneka Tambang (yang menguasai 25% saham) untuk mengembangkan pertambangan nikel di pulau Gag Papua Barat. Kontrak PT. Gag Nikel ditandatangani dengan pemerintah Indonesia pada bulan Februari 1998. Perusahaan ini terpaksa menghentikan aktivitasnya di pulau itu ketika undang-undang kehutanan yang baru disetujui yang diikuti dengan pengumuman oleh departemen kehutanan bahwa daerah tersebut merupakan daerah hutan lindung. Sebelum proyek ini ditunda, Gag nikel telah menghabiskan USD 50 juta dalam kegiatan eksplorasi dan telah menemukan 240 juta ton nikel berkualitas tinggi dan biji besi putih.

Awal tahun ini, setelah Falconbrigde dari Kanada membatalkan kerjasama yang disepakati pada tahun 2000, BHP juga mengisyaratkan akan membatalkan kerjasamanya apabila masalah status hutan tidak diselesaikan. Gubernur Papua Barat J Solossa medesak pemerintah pusat untuk memperbolehkan dilanjutkannya kegiatan penambangan tersebut dan menyatakan bahwa klasifikasi hutan di pulau itu sebagai hutan lindung merupakan sebuah kesalahan. Dia didukung oleh menteri pertambangan dan energi, Purnomo Yusgiantoro. Pada bulan Maret tahun ini menteri pertambangan dan energi mengumumkan bahwa telah terdapat kesepakatan dengan menteri kehutanan untuk mengubah status hutan tersebut menjadi hutan produksi serta mengizinkan proyek penambangan tersebut dilanjutkan²³. Pada saat tulisan ini dibuat belum ada konfirmasi dari menteri kehutanan Prakosa.

Pulau Gag (dengan luas hanya 56 km²) merupakan salah satu pulau kecil di kepulauan Raja Empat dekat daerah kepala burung, Papua Barat. Keanekaragaman biologi yang terkandung di dalam air di pulau ini merupakan salah satu yang terkaya di dunia. Lingkungan pantainya pada saat ini terancam oleh rencana pembuangan sisa hasil olahan pertambangan ke laut sekitar²⁴.

Tidak ada pembicaraan masyarakat tentang dampak negatif yang ditimbulkan oleh pertambangan terhadap hutan maupun penduduk asli yang ada di pulau ini.

²² Lihat *DTE* 52:9 dan pernyataan sikap JATAM www.jatam.org

²³ *Asia Pulse/Antara*, 19/Mar/02

²⁴ *Mineaction/Majalah Tempo/ Kabar Irian*, 19-25 Mar, 2002

Proyek penambangan lain yang terkena peraturan baru ini adalah PT Newcrest di Halmahera propinsi Maluku Utara dan PT. Citra Palu Mineral di Sulawesi Tengah (dimana Rio Tinto merupakan pemegang saham mayoritas).

Fokus CGI terhadap Hutan

Organisasi kreditur multilateral dan bilateral bagi Indonesia, di Consultative Group on Indonesia (CGI), setiap tahun bertemu untuk menentukan besarnya bantuan pinjaman yang akan diberikan. Kelompok ini dipimpin oleh Bank Dunia dan beranggotakan antara lain: IMF, Asian Development Bank, The European Commission dan lembaga-lembaga PBB serta kreditur bilateral seperti AS, Inggris dan Jepang.

Selama pemerintahan Suharto, kelompok ini sering mengabaikan masalah HAM dan lingkungan. Namun, setelah era Suharto mereka mencoba menuntut juga perbaikan dalam pengelolaan dan pengaturan hutan. “*Good governance*” yang sebelumnya dianggap sebagai campur tangan politik, sekarang menjadi agenda utama para donor. Perubahan perspektif ini berpengaruh pada perdebatan mengenai kebijakan hutan. Adanya penekanan pada penegakkan hukum, aturan-aturan anti korupsi dan partisipasi stakeholder merupakan pencerminan perubahan tersebut.

Manajemen hutan untuk pertama kali disebut pada pertemuan CGI bulan Juli 1999. Pada kesempatan tersebut, Bank Dunia untuk pertama kalinya membeberkan bukti bahwa tingkat kerusakan hutan yang terjadi dua kali lipat dari perkiraan sebelumnya. Pada bulan Januari tahun berikutnya CGI mengadakan pertemuan pertama yang secara khusus membahas masalah kehutanan dan menghasilkan delapan petunjuk pelaksanaan (action point) untuk diterapkan oleh pemerintah Indonesia. Penebangan ilegal mulai menjadi fokus utama komunitas donor internasional sejak saat itu. Kedelapan point tersebut adalah:

- Menghentikan penebangan ilegal;
- Mempercepat penilaian terhadap hutan sebagai landasan program hutan nasional (National Forest Program);
- Moratorium terhadap seluruh konversi hutan alam sampai adanya kesepakatan yang dicapai dalam NFP;
- Memperkecil industri berbasis kayu untuk menyeimbangkan permintaan dan penawaran terhadap kayu serta meningkatkan persaingan;
- Menutup perusahaan-perusahaan yang memiliki banyak hutang yang berada dalam kontrol BPPN;
- Menghubungkan antara program reboisasi hutan dengan industri hutan serta program lainnya yang sedang dikerjakan;
- Mengkalkulasi ulang “ nilai nyata “ dari kayu;
- Memanfaatkan proses desentralisasi sebagai sarana untuk mengembangkan manajemen keberlanjutan hutan.

Pada bulan Oktober tahun itu satu-satunya kemajuan adalah pembentukan komite hutan antar departemen (IDCF) guna mengimplementasikan hal-hal diatas. Komite

ini, beranggotakan tokoh kunci ORNOP maupun staf kementerian serta dipimpin langsung oleh menteri koordinasi bidang perekonomian Rizal Ramli. Komite ini berjanji untuk membuat rencana pelaksanaan (Action Plan) dalam pertemuan bulan Oktober. Dalam rencana yang diumumkan ke masyarakat pada bulan Desember 2000, delapan butir berkembang menjadi dua belas, termasuk diantaranya butir tentang hak atas lahan dan peninjauan ulang sistem HPH. Kelompok kerja dibentuk untuk tiap bidang permasalahan termasuk kepemilikan lahan masyarakat adat. Namun menurut Ramli hanya ada empat butir yang merupakan prioritas : penebangan ilegal, kebakaran hutan, restrukturisasi hutang industri perkayuan serta inventarisasi & pemetaan hutan. Sekali lagi terbukti bahwa isu fundamental mengenai hak-hak atas lahan diabaikan. Walhi, salah satu anggota IDCF, melakukan *walk-out* sebagai protes terhadap tidak adanya perkembangan yang terjadi serta dominasi departemen kehutanan dalam komite tersebut.

Ketika CGI bertemu untuk membahas kemajuan hal-hal yang disepakati tersebut pada bulan April 2001, pemerintahan Wahid – yang sudah sangat melemah karena pertikaian politik di Jakarta – baru berhasil menetapkan beberapa peraturan, antara lain, yang paling mencolok, pelarangan penjualan kayu ramin, dan instruksi presiden untuk mengatasi penebangan ilegal. Anggota CGI menginginkan hasil nyata dengan segera. Sebelum pertemuan, menteri kehutanan Marzuki Usman telah mencoba untuk mendahului kritik dengan menyebutkan bahwa delapan butir yang disetujui oleh pendahulunya itu sebagai sesuatu yang tidak realistis.

Pada bulan november 2001 di Jakarta, tidak diadakan pertemuan tersendiri mengenai kehutanan, namun demikian tidak adanya perkembangan berarti dalam implementasi reformasi hutan tetap menjadi bahan kritikan. Menteri kehutanan Prakosa mengajukan sebuah draft pernyataan kehutanan nasional (National Forestry Statement) – sebuah langkah awal menuju program kehutanan nasional yang sudah lama ditunggu. Hal ini merupakan syarat Bank Dunia, namun bukan hasil yang diharapkan oleh para kreditur. Akhirnya disepakati agar IDCF perlu direvitalisasi sehingga mampu mendorong pelaksanaan.

Reaksi ORNOP

ORNOP di Indonesia dan luar negeri sangat kritis atas kegagalan lembaga-lembaga CGI karena ikut bertanggung jawab atas krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia. Berulang kali mereka meminta diadakan pengurangan utang dan pembatalan utang yang dikorupsi semasa pemerintahan Suharto.

Pada pertemuan bulan November 2001 di Jakarta, ORNOP-ORNOP Indonesia yang tergabung dalam Koalisi untuk Hutan dan Utang meminta CGI untuk menghentikan pembiayaan penggundulan hutan di Indonesia. Mereka juga menunjukkan keprihatinan atas tindakan pemerintahan Indonesia yang telah mengurangi jumlah rancangan kehutanan (Forestry Action Plan) dari duabelas butir menjadi lima butir, tanpa adanya konsultasi dengan para stakeholder. Tuntutan para ORNOP yang diserahkan kepada CGI ini termasuk diantaranya moratorium perusahaan penebangan

berskala besar di daerah hutan lindung, serta menyudahi keterlibatan pihak keamanan Indonesia dalam eksploitasi hutan.

Lihat DTE 52:11, pernyataan selengkapnya dapat dilihat pada

www.gn.apc.org/dte/CCGI4.htm

Juga lihat www.infid.be/ dan www.gn.apc.org/dte/Af19.htm tentang sikap ORNOP terhadap peran CGI

Utang, Bantuan dan ECA

“Pinjaman sektor kehutanan jelas tidak memenuhi tujuan untuk mencegah degradasi dan kerusakan hutan. Bahkan, sebaliknya menaikkan beban utang Pemerintah Indonesia dan nilai tukar mata uang asing dengan mengeksploitasi sumber-sumber hutan. Langsung atau tidak langsung, pinjaman sektor kehutanan cenderung mempercepat kerusakan hutan.”

(Longgena Ginting, makalah untuk pertemuan CGI 2000)

Utang, hibah dan dana Badan Kredit Ekspor pemerintah (ECA) bagi sektor kehutanan berdampak besar pada hutan dan masyarakat sekitar hutan. Hibah bantuan yang tidak secara langsung ditujukan pada sektor kehutanan termasuk perjanjian *bail-out* hutang IMF, yang disertai persyaratan yang mengatur prioritas perekonomian Indonesia secara menyeluruh – berdampak negatif terhadap hutan dan masyarakat di hutan.

Ada sekitar 20 lembaga donor dalam CGI yang terlibat dalam pembiayaan bagi sektor kehutanan. Hingga bulan April 2001 para donor ini telah membiayai sekitar 50 proyek, dengan bantuan hampir mencapai USD 250 juta ⁱ.

Negara yang sama juga menyediakan kredit ekspor untuk sektor swasta, yang seringkali merusak hutan. Sebuah penelitian oleh Environmental Defence, dari Amerika Serikat dan Bioforum Indonesia pada bulan Desember 2000ⁱⁱ, menunjukkan bahwa proyek ECA di sektor kertas dan pulp mendukung perusahaan seperti Indah Kiat Pulp and Paper (IPP), Riau Andalan dan Tanjung Enim Lestari (TEL) yang semuanya terlibat kasus intimidasi dalam pencaplokan tanah penduduk setempat, kerusakan hutan atau penebangan ilegal.

(Bioforum /EDF, Export Credit Agency finance di Indonesia Desember 2000 – lihat juga DTE 49:11).

- i. European Commission, 2001
- ii. Fried&Soentoro, 2000

Pertemuan CGI 1998-2002

Juli 1998	Paris	USD 7.9 M
Jan 1999	Jakarta	

Juli 1999	Paris	USD 4.7 M
Jan 2000	Jakarta	
Februari 2000	Jakarta	
Oktober 2000	Jakarta	
Oktober 2000	Tokyo	USD 4.8 M
April 2001	Jakarta	
November 2001	Jakarta	USD 3.1 bn

Reformasi selama pemerintahan Wahid

Nur Mahmudi Ismail

(Oktober 1999 – Maret 2001)

Nur Mahmudi Ismail adalah menteri kehutanan pertama pada masa kepresidenan Wahid. Reformasi hutan tetap didorong oleh kepentingan ekonomi dan perhatian presiden yang baru ini lebih tertuju pada usaha menarik modal asing daripada memperhatikan kebutuhan masyarakat lokal.

Seperti para pendahulunya Nur Mahmudi menetapkan serangkaian keputusan kebijakan yang membingungkan dan mengherankan para pengamat. Kebijakan tersebut dikeluarkan untuk memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan oleh IMF dalam LOI serta delapan butir Action Plan yang disetujui bersama CGI pada bulan Februari 2000 (lihat kolom CGI diatas)

Pada bulan Agustus 2000 Nur Mahmudi mengumumkan bahwa pemerintah pusat tidak mengeluarkan lagi HPH setelah akhir tahun 2000 dan HPH yang ada secara perlahan-lahan akan dicabut²⁵. Pada bulan Mei tahun yang sama menteri mengumumkan bahwa semua operasi kehutanan di luar Jawa akan diawasi oleh perusahaan negara yang baru. Perusahaan ini akan membagi keuntungan bersama dengan pemerintahan propinsi (30%) kabupaten (30%) dan penduduk setempat (10%). (berapa keuntungan yang akan dihasilkan masih menjadi tanda tanya karena prioritas sebenarnya adalah untuk memperbaiki hutan untuk “penebangan yang berkelanjutan”).

Hutan di pulau-pulau luar Jawa yang rusak akan dipuihkan dengan *tanaman pengayaan* (enrichment) – yaitu menanam secara selektif tanaman yang bernilai komersial. Sekitar 26 juta hektar hutan akan mulai ditangani oleh perusahaan baru ini. Biaya yang dibutuhkan berjumlah sekitar Rp. 130 trilyun (kurang lebih USD 13 milyar), yang ingin diambil Mahmudi dari dana reboisasi. Nantinya hutan akan dikelola oleh perusahaan berskala kecil dan menengah²⁶.

Menteri juga mengajukan usulan pinjaman sebesar USD 500 juta kepada Miyazawa Plan – program rencana penyelamatan ekonomi pemerintahan Jepang untuk Asia – untuk penghijauan kembali dan pengembangan lahan industri perkayuan sebesar 1 juta hektar oleh Inhutani I, II dan III²⁷. Ia mengharapkan dapat mengumpulkan dana

²⁵ *Media Indonesia* 18/Aug/00

²⁶ *Reuters* 4/Jul/00

²⁷ *Reuters* 25/Apr/00

untuk penghijauan kembali hutan dari pajak sektor air, pajak karbon dan penghasilan dari taman nasional dan pengalihan utang untuk alam (Debt for Nature Swap)²⁸.

Persiapan menuju Otonomi Daerah

Gubernur, pemerintahan daerah, Bupati, DPRD, Asosiasi pengusaha swasta, Bank Dunia dan akademisi kehutanan menganggap rencana pembentukan perusahaan negara bidang kehutanan yang baru sebagai sesuatu yang bertentangan dengan aturan otonomi daerah dan tidak sesuai untuk mencegah krisis yang terjadi pada hutan-hutan Indonesia.

Pada bulan Agustus 2000, rencana ini menghilang digantikan inisiatif baru yaitu: Badan Pengelola Kehutanan (BPK) – sebuah perusahaan komersial milik negara yang akan mengawasi manajemen hutan negara. Konsep ini, yang dinilai sebagai cara untuk nasionalisasi lewat jalan belakang, menuai lebih banyak kritik – khususnya dari daerah-daerah yang melihatnya sebagai usaha menentang otonomi daerah dan mempertahankan kekuasaan atas hutan. Tanggapan Nur Mahmudi atas keengganan ini adalah mengirim tim ke daerah untuk mencari dukungan.

Salah satu pertanyaan yang tidak terjawab adalah bagaimana menteri kehutanan merencanakan penanganan tebang habis dan kebakaran hutan sementara penanaman kembali berlangsung. Rencana tersebut menjadi tidak menentu oleh mulai berlakunya undang-undang pemerintah daerah yang baru pada bulan Januari 2001, maupun oleh pemerintah daerah yang berharap dapat lebih berperan dalam pengelolaan hutan mereka.

Pada akhir 2000 Nur Mahmudi membuat ORNOP tercengang karena mengeluarkan ijin HPH baru kepada perusahaan-perusahaan swasta beberapa saat sebelum batas waktu ditetapkan, dengan demikian menyangkal janjinya untuk menghapus sistem HPH. Diantara ijin ini terdapat 21 HPH baru²⁹. Kebijakan ini dianggap bertentangan dengan semangat desentralisasi yang dimulai hanya beberapa minggu kemudian.

Seruan WALHI bagi moratorium penebangan

“Bahkan penebangan yang legal oleh HPH sekalipun dapat dianggap sebagai operasi ilegal karena ikut menyebabkan terbunuhnya hutan kita”.

(Longgena Ginting, Jakarta Post 23/Oktober/00)

Dalam pertemuan kehutanan CGI pada bulan Januari 2000, WALHI mengeluarkan sebuah pernyataan yang berjudul *INDONESIAN forestry : how to move forward*. Mereka tidak hanya menuntut dihentikannya konversi terhadap hutan alam, namun juga mengusulkan moratorium terhadap semua penebangan di Indonesia yang menggunakan sistem konsesi sampai batasan terhadap hak-hak masyarakat asli ditetapkan secara jelas. Moratorium konversi hutan adalah bagian

²⁸ notulensi hasil pertemuan antara ORNOP dan Nur Mahmudi, Washington, 9/Mar/00

²⁹ Reuters 21/Nov/00

dari pelaksanaan rencana aksi CGI – Pemerintah Indonesia. Pernyataan ini juga mendesak diakuinya, dihormati dan dilindunginya tanah masyarakat adatⁱ.

Longgena Ginting, koordinator kampanye WALHI, menunjukkan bahayanya jika hanya memperhatikan penebangan ilegal dalam usaha pemerintah menghentikan kerusakan hutan. Pola konsumsi kayu yang 3 kali lipat lebih banyak dari kapasitas produksi tidak boleh terus berlangsung, katanya. Menurut WALHI, dialog tentang eksploitasi hutan di masa yang akan datang hanya mungkin apabila seluruh penebangan kayu sekarang dihentikan. Kita mungkin akan kehilangan sebanyak USD 3 milyar pendapatan dari penebangan kayu legal namun dapat menyelamatkan kayu senilai USD 8,5 milyar yang mungkin hilang karena penebangan ilegalⁱⁱ.

Tahun berikutnya himbuan untuk moratorium tersebut dimasukkan ke dalam rekomendasi yang diterbitkan dalam kongres kehutanan Indonesia ketiga. Rekomendasi ini berbunyi "harus ada moratorium penebangan hutan alam sebagai bagian dari komitmen untuk lebih memaknai reformasi kehutanan di Indonesia"ⁱⁱⁱ.

AMAN, organisasi masyarakat adat yang didirikan pada tahun 1999 mendesak dikembalikannya hak-hak masyarakat adat serta menuntut diadakannya konsultasi dengan masyarakat yang memiliki sumber daya tersebut dalam segala perencanaan program penebangan, pertambangan, penanaman, perikanan dan transmigrasi^{iv}.

Moratorium kampanye penebangan oleh WALHI ini dapat dilihat pada:

<http://www.walhi.or.id/KAMPANYE/moratorium.htm>

i. WALHI position paper 26/Jan/00

ii. Jakarta Post 23/Okt/00

iii. lihat <http://dte.gn.apc.org/CFC.htm> untuk versi bahasa Inggris
lihat DTE Special Issue tentang AMAN, Oct 99;3

Otonomi Daerah dan Hutan

Undang-undang otonomi daerah di Indonesia (UU 22 dan UU 25 tahun 1999) disetujui oleh DPR pada bulan Mei 1999 dan dilaksanakan sejak bulan Januari 2001. Akibatnya adalah munculnya perubahan yang besar dalam manajemen hutan. Program ini juga telah memberikan dampak negatif serta dipercaya mempercepat terjadinya penggundulan hutan di daerah-daerah tertentu. Sedangkan dampak positif dari program ini adalah adanya aksi masyarakat sipil yang membuat pemerintah menjadi lebih responsif terhadap kepentingan penduduk setempat.

Kebijakan otonomi daerah muncul karena dirasakannya kebutuhan mencegah terjadinya disintegrasi nasional setelah lengsernya Suharto, serta memberikan kesempatan yang lebih luas bagi daerah untuk menguasai dan memperoleh pendapatan dari sumberdaya mereka. Papua Barat dan Aceh, yang paling berkeinginan untuk merdeka, ditawarkan paket otonomi khusus yang disetujui menjadi undang-undang pada akhir 2001¹.

Selama ini, hutan sebagai salah satu sumber daya alam terpenting di Indonesia, telah menjadi sumber pertikaian kepentingan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah daerah telah mengambil alih kewenangan atas sumber-sumber tersebut, sementara pemerintah tetap berusaha untuk mempertahankan penguasaan atas sumber daya yang ada.

Sejak Megawati menggantikan Wahid sebagai presiden, seluruh program desentralisasi direvisi dengan mengembalikan elemen-elemen yang konservatif antara lain pihak militer dan Megawati yang diketahui menentang sistem yang dianggapnya terlalu condong ke federalisme. Ada juga tekanan dari para donor Indonesia yang mengakui pentingnya desentralisasi dalam bidang politik, namun melihatnya sebagai ancaman terhadap kemampuan Indonesia dalam membayar hutang-hutangnya.

Hal-hal yang dipertentangkan

Departemen Kehutanan dan Perkebunan sangat menentang digerogetinya kekuasaannya oleh adanya otonomi daerah. Baru dalam bulan November 2000, hanya beberapa minggu sebelum batas waktunya, Mahmudi mengumumkan beberapa aturan yang menggariskan pengalihan wewenang atas hutan ke daerah-daerah. Perebutan kekuasaan antara pusat dan daerah terfokus pada hal-hal dibawah ini:

Pendapatan dari penebangan: Dengan undang-undang tahun 1999 tentang desentralisasi keuangan, pendapatan dari kehutanan harus dibagi 80% untuk daerah dan 15% untuk pemerintahan pusat. Pada tahun 2000 menteri kehutanan Nur Mahmudi mengusulkan pembagian 70% dan 30% yang memicu kemarahan para kepala daerah.

Pendapatan dana reboisasi: pemerintah pusat pada awalnya mengusulkan pembagian dana reboisasi sebesar 40% untuk daerah dan 60% bagi pemerintah pusat. Pembagian ini kemudian dirubah menjadi 90:10 dimana daerah mendapatkan porsi terbesar.

Pengambilan keputusan mengenai HPH: SK 05.1 tahun 2000 yang diterbitkan bulan November 2000, memperbolehkan pemerintah daerah menetapkan ijin HPH. Menteri kehutanan mencoba untuk merevisi keputusan tersebut pada tahun berikutnya, karena beberapa bupati mengeluarkan ratusan ijin penebangan di daerah mereka, namun tidak dihiraukan. Pada bulan Februari tahun yang sama

para bupati mendesak Megawati untuk menyerahkan wewenang penuh atas hutan kepada mereka.

Kemudian pada bulan yang sama menteri kehutanan yang baru, Muhammad Prakosa me-re-sentralisasi manajemen hutan dengan membatalkan SK Mahmudi pada tahun 2000. Dengan demikian para bupati dan gubernur tidak diperbolehkan lagi mengeluarkan izin penebangan. Prakosa menyatakan dalam sebuah wawancara pada bulan April 2002 bahwa desentralisasi akan dilakukan secara selektif dan perlahan-lahanⁱⁱⁱ. Maka semakin tidak jelas wewenang bupati dalam membuat keputusan tentang hutan. Hal ini diperparah karena peraturan pelaksanaan undang-undang kehutanan tahun 1999 – khususnya yang menekankan tentang pembagian otoritas administratif –hingga saat ini belum juga selesai. Masih harus ditunggu apakah para bupati akan menaati pelarangan yang dikeluarkan oleh Prakosa.

Hierarki Kewenangan: para bupati menganggap bahwa mereka dapat mengabaikan arahan dari pemerintah pusat karena tidak adanya hirarki kewenangan antara pusat, propinsi dan kabupaten. Mereka berpendapat bahwa peraturan daerah (perda) memiliki bobot yang sama dengan peraturan pemerintah pusat sehingga mereka dapat tetap memakai perda meskipun hal itu bertentangan dari peraturan pemerintah pusat.

Dampak negatif

Salah satu kelemahan otonomi daerah ialah kecenderungan penguatan posisi elit politik dan bisnis setempat. Wirausahawan, pejabat pemerintah dan aparat militer bersama-sama menggali sebanyak mungkin keuntungan dari hutan dalam waktu yang sesingkat mungkin, melalui perijinan HPH setempat. Di Kalimantan Tengah contohnya, sebuah investigasi yang dilakukan oleh ORNOP Telapak dibantu oleh EIA dari Inggris menemukan adanya penebangan ilegal dalam kawasan Taman Nasional Tanjung Puting. Perusahaan kayu tersebut dikendalikan oleh Abdul Rasyid, seorang anggota MPR. Perusahaannya Tanjung Lingga diidentifikasi sebagai sarana transit semua hasil kayu curian di Kalimantan Tengah serta diketahui memiliki jaringan untuk mengekspor kayu ilegal ke Cina. Meskipun Rasyid sudah disidik oleh kantor kejaksaan agung namun hingga saat ini dia tidak ditahan. Informasi lebih jauh dapat dilihat pada laporan EIA/Telapak tentang penebangan ilegal di Indonesia pada www.eia-internasional.org. Di beberapa daerah, Perhutani dan Inhutani dituduh berkolusi dengan pejabat setempat dan pengusaha perkayuan dalam melakukan penebangan secara ilegal. Kelompok masyarakat sipil telah mendesak pemerintah daerah untuk mencegah perusahaan-perusahaan yang korup ini beroperasi.

Dampak positif

Perjuangan untuk demokrasi setempat dan pengendalian atas keuangan daerah dalam sektor kehutanan baru saja mulai. Organisasi masyarakat sipil, pejabat lokal

dan para politisi dan birokrat pusat mulai bergulat dengan kompleksitas dan kontradiksi yang ada pada undang-undang otonomi daerah, baik yang diumumkan oleh menteri kehutanan maupun yang lainnya. Di Kalimantan Timur dan Barat ORNOP dan organisasi masyarakat adat yang pertama memanfaatkan otonomi daerah untuk melobi pemerintah daerah agar mengimplementasikan pengelolaan hutan yang lebih adil. Peraturan daerah baru yang disetujui di Wonosobo, Jawa Tengah, memungkinkan pengelolaan hutan, yang sebelumnya dikuasai oleh Perhutani, oleh masyarakat. (lihat bagian III)

i lihat DTE 51

ii *Bisnis Indonesia* 1/ Maret/ 02

iii DPA 9/April/02.

iv lihat *DTE* 46

Untuk informasi lebih lanjut tentang otonomi daerah lihat DTE 46 dan artikel pada dte 48 dan 51.

Penelitian CIFOR tentang desentralisasi dan hutan dapat dilihat pada :

<http://www.cifor.cgiar.org/highlights/Decentralisation.htm>

HPH kecil – ijin usaha penebangan yang dikeluarkan secara lokal

Sebuah ancaman baru bagi hutan Indonesia dan masyarakat hutan adalah yang disebut “HPH kecil” – yang diberikan oleh pejabat lokal. Yang dimaksud disini adalah HPH seluas 100 hektar (HPHH), yang didasarkan pada keputusan menteri (KepMen HutBun 310/1999) untuk mengurangi penebangan ilegal dan konflik atas sumberdaya alamⁱ. Dasar pemikirannya adalah untuk meningkatkan pendapatan daerah dengan memberi masyarakat kesempatan mengeksploitasi hutan. Desa dapat membentuk koperasi atau perusahaan kemudian melakukan penebangan di areal hutan konversi selama 1 tahun. Ijin untuk kegiatan ini adalah wewenang pemerintah daerah.

Di beberapa propinsi, ratusan HPH 100 hektar telah dikeluarkan dan masih ada ratusan lainnya yang telah mengajukan permohonan. Wilayah propinsi Kalimantan Timur dan Barat yang paling banyak tercatat mengeluarkan ijin tersebut. Di Kutai Barat, bupati Rama Asia hingga pertengahan 2001 telah mengeluarkan lebih dari 600 HPH kecilⁱⁱ. Bupati Bulungan dan Kutai Tengah juga mengeluarkan ratusan ijin, tetapi pejabat kehutanan propinsi Kalimantan timur tidak mengetahui secara pasti berapa banyak yang telah dikeluarkan^{iv}. Dinas Kehutanan Kalimantan Barat mengeluh terlalu banyaknya HPH kecil yang diterbitkan di daerah-daerah seperti Sintang.

Banyak bukti menunjukkan bahwa efek dari banyaknya penebangan berskala kecil sama merusak dengan HPH besar. Tidak ada pemantauan di mana penebangan itu dilakukan hanya, sehingga mungkin melebihi 100 hektar. Terlebih lagi banyak ijin

ini diberikan juga untuk daerah hutan produksi dimana masih terdapat banyak kayu komersial. Setidak-tidaknya ada satu kabupaten dimana sebuah kontraktor perusahaan-perusahaan dari Malaysia mengambil alih ijin tahunan semacam ini dan berpindah-pindah dari satu tempat ke tempat lain apabila ijinnya sudah selesai^{vi}.

Masih ada banyak masalah lain. HPH kecil bukannya meredam konflik, bahkan sebaliknya menimbulkan persengketaan antar masyarakat desa dan antar desa dengan perusahaan penebangan. Di Kutai Barat, 250 kasus konflik di 15 kecamatan disebabkan persengketaan karena daerah HPH kecil tumpang tindih dengan HPH yang telah ada sebelumnya, konflik dengan keluarga setempat atau desa karena batas HPH-100 hektar tidak jelas dan konflik mengenai siapa yang berwenang memberi ijin^{vii}.

Yang membingungkan adalah karena istilah HPH kecil juga dipakai untuk merujuk konsesi yang lebih besar. Surat keputusan menteri no 5.1 tahun 2000 mengizinkan kabupaten untuk memberikan ijin penebangan hingga 50.000 hektar dan propinsi hingga 100.000 hektar kepada perusahaan lokal^{viii}. Sebenarnya ijin penebangan ini dimaksudkan untuk daerah hutan produksi yang telah habis masa berlakunya atau yang dicabut ijinnya oleh pemerintah pusat. Sejak adanya otonomi daerah, beberapa pejabat lokal memanfaatkan peluang ini untuk mengeluarkan peraturan atau keputusan daerah yang memungkinkan mereka memberi ijin untuk HPH di daerahnya. Ijin semacam ini diberi nama berbeda-beda di masing-masing daerah seperti IPH (di kabupaten Batanghari); IUPHHK (Kutai Barat) dan IPKHPA (Merangin).

HPH yang diterbitkan oleh daerah setempat mengandung banyak hal negatif:

- Semua ijin hanya dapat diperoleh oleh usaha berbadan hukum: yaitu koperasi atau perusahaan. Dengan demikian masyarakat tidak dapat mengajukan permohonan melalui lembaga adat;
- Perusahaan dan koperasi sering dikuasai oleh pengusaha dari kota, pejabat pemerintah dan anggota asosiasi setempat dan bukan masyarakat hutan;
- Korupsi. Ijin diberikan oleh bupati sebagai hadiah kepada pendukungnya dan kemungkinan dijual kembali kepada perusahaan-perusahaan lain;
- Perencanaan hutan pada tataran propinsi dan nasional hampir-hampir tidak mungkin;
- Meningkatnya penggundulan hutan yang diakibatkan oleh penebangan ilegal karena tidak adanya pengawasan.

Prakosa telah berusaha mencabut hak pemerintah setempat untuk memberikan HPH. Tetapi pemerintah daerah berpendapat bahwa sejak otonomi dilaksanakan, keputusan dan peraturan daerah lebih berbobot dari keputusan menteri dan mereka menyiratkan akan tetap melaksanakan kebijakan seperti itu.

- | | |
|-------|---|
| ii. | <i>Kompas</i> 26/Sept/01 |
| iii. | <i>Suara Pembaruan</i> 2/Okt/00 |
| iv. | <i>Jawa Pos</i> Jan/01 |
| v. | <i>Pontianak Pos</i> 29/Mei/01 |
| vi. | Konperensi pers staf GTZ 11/Dec/01 |
| vii. | Surat SHK Kaltim kepada pihak berwenang 16/Jun/01 |
| viii. | Email via FKKM 19/Nov/01 |

Gerakan anti Korupsi

Pada paruh kedua masa jabatan Nur Mahmudi sebagai menteri kehutanan, departemen kehutanan lebih banyak berkonsentrasi pada masalah-masalah internalnya. Empat bulan setelah perubahan kabinet pada bulan Agustus 2000 Departemen Kehutanan dan Perkebunan digabung dengan Departemen Pertanian dan Nur Mahmudi dipindahtugaskan sebagai menteri muda. Kementrian gabungan ini hanya berumur pendek karena pada November 2000 terjadi perubahan baru yang menyebabkan departemen ini dikembalikan ke status sebelumnya. Alasannya lebih karena keinginan presiden Wahid untuk mendapatkan dukungan dari Partai Keadilan, partai yang sebelumnya dipimpin oleh Nur Mahmudi, daripada pertimbangan tentang hutan ataupun orang disekitar hutan.

Gerakan untuk menghapus korupsi merupakan agenda utama di Departemen ini sejak Mei 1999, akan tetapi pergantian seluruh pejabat eselon Departemen Kehutanan di Jakarta tidak berhasil merombak budaya korupsi yang sudah berakar di situ. Suripto (diangkat bulan Desember 1999 sebagai orang kedua di jajaran Departemen Kehutanan mencoba untuk memberantas penebangan ilegal dan penyelundupan kayu, namun karena berita tentang sidak yang akan dilakukan sudah bocor sebelumnya maka sering hasilnya tidak seperti yang diharapkan. Bersamaan dengan itu, pada sidang Bob Hasan yang dituduh menggelapkan penggunaan dana reboisasi melalui perusahaan pemetaan kawasan miliknya PT. Mapindo (lihat bagian 1), banyak mantan pejabat tinggi yang menjadi saksi, termasuk mantan menteri Harahap, membeberkan penyelewengan yang pernah mereka lakukan.

Pada bulan Maret 2001 Nur Mahmudi dipecat, dengan alasan resmi bahwa dia ‘tidak memiliki visi yang jelas tentang masalah kehutanan’, meskipun menurut Mahmudi alasan sebenarnya adalah karena dia menolak perintah untuk memecat Suripto.

Suripto ketika itu, telah menyiapkan laporan yang membuat mantan raja kayu Bob Hasan masuk penjara. Dia lalu menuntut pengajuan Prayoga Pangestu untuk diadili atas penyalahgunaan dana reboisasi sekitar USD 35 juta³⁰. Pangestu adalah konglomerat hutan dan teman dekat bisnis anak Suharto Tutut. Kasus utamanya terkait dengan PT. Musi Hutan Persada, sebuah usaha pembibitan tanaman bagi pabrik pulp PT. TEL yang kontroversial di Sumatra Utara, tetapi masih ada banyak yang lain³¹. Sekitar 6 bulan sebelumnya, Suripto juga telah menyerahkan dokumen-dokumen pada kejaksaan yang

³⁰ *Tempo* 27/Maret/01

³¹ *Tempo* 12/Juni/01

membuktikan keterlibatan anggota keluarga Suharto dan kroni-kroninya dalam kasus korupsi kehutanan, termasuk Hutomo Mandala Putra, Bambang Tri Hatmojo, Anthony Salim, Probosutedjo, Ibrahim Risjad, Sudwikatmono dan Hasyim Djojohadikusumo³². Tuduhan-tuduhan ini secara langsung berdampak kepada kepentingan bisnis elemen-elemen orde baru yang masih bercokol di dalam pemerintahan. Wahid sendiri menurut isu merupakan orang yang dekat dengan Prayogo. Suropto dituduh menyusun rencana untuk menjatuhkan Wahid dan kemudian dipensiunkan dua minggu setelah pemecatan Nur Mahmudi³³. Suropto menyatakan bahwa pemecatannya adalah tindakan yang tidak adil dan menuntut pemerintah untuk membersihkan namanya³⁴.

Utang dan industri kehutanan

Sejak runtuhnya ekonomi, para raja industri kehutanan yang berkuasa dan berpengaruh pada politik di Indonesia berusaha keras untuk mencegah usaha reformasi yang berlawanan dengan kepentingan mereka tetapi yang diinginkan oleh masyarakat donor internasional dan masyarakat sipil.

Semasa rezim Suharto konglomerat kayu dan sektor perbankan menjalin hubungan yang intim. Pada masa ketika ekonomi ditopang sepenuhnya oleh pendapatan dari minyak dan kayu, setiap perusahaan yang memiliki hubungan dengan keluarga Suharto tidak akan menemui kesulitan untuk memperoleh pinjaman berbunga rendah dari bank-bank negara di Indonesia – sebarangpun jumlah kredit yang mereka butuhkan. Cara ini lalu mereka manfaatkan untuk mendapatkan dana lebih banyak, termasuk dana dari luar negeri. Ketika pemerintah meliberalisasi sektor komersial perbankan pada akhir 1980an, beberapa konglomerat kehutanan membeli saham bank-bank komersial yang tidak sedikit (lihat tabel). Konglomerasi mereka kemudian dapat dengan bebas meminjam dari bank mereka sendiri untuk mendanai pabrik pulp & kertas dan petrokimia.

Singkatnya para konglomerat hutan ini terlibat praktek ilegal di bidang keuangan maupun dalam usaha per kayu mereka. Kedua aspek penyelewengan ini tidak dihiraukan karena merajalelanya korupsi dan tidak adanya pemantauan. Hal ini berarti bahwa lembaga pembiayaan kredit ekspor, bank investasi, bursa saham, lembaga dana pensiun dan broker yang membeli saham konglomerat-konglomerat sebenarnya membiayai kegiatan yang ilegal.

Terbukti kemudian betapa bobroknnya sistem yang ada, ketika krisis keuangan yang menyerang Asia memicu runtuhnya sektor industri perbankan Indonesia pada pertengahan 1997. Lusinan bank pemerintah maupun swasta bangkrut dan kerajaan bisnis yang didirikan oleh para raja kayu menghadapi kesulitan keuangan

³² *Bisnis Indonesia* 22/Maret/01

³³ *Jakarta Post* 28/Maret/01

³⁴ *Tempo* 11/Mei/01

yang hebat. Pemerintah kemudian menutup banyak bank-bank kecil dan mengambil alih sebagian lainnya, namun permasalahan yang terjadi ternyata jauh lebih besar dari yang diperkirakan orang sebelumnya. Hutang luar negeri dan dalam negeri Indonesia diperkirakan mencapai USD 200 milyar.

Untuk menghindari terjadinya malapetaka keuangan secara menyeluruh, maka sebuah lembaga restrukturisasi perbankan (BPPN) didirikan dengan dana IMF dan Bank Dunia. BPPN sekarang bertanggung jawab atas seluruh utang dari bank yang ditutup serta kredit macet dari bank-bank pemerintah serta bank-bank yang diambil alih oleh pemerintah. BPPN juga bertanggungjawab atas utang luar negeri beberapa perusahaan yang berjumlah milyaran dolar guna mencegah rontoknya bank-bank lainnya – termasuk Bank Indonesia .

Industri berbasis hutan – khususnya sektor pulp dan kertas – adalah merupakan pengutang terbesar. Krisis ekonomi memaksa perusahaan pengelola kayu untuk secara tajam mengurangi aktifitas mereka karena jatuhnya pasar di benua Asia, khususnya di negara Jepang dan Korea Selatan – pengimpor sebagian besar kayu lapis dan pulp Indonesia. Kelompok usaha Hasan merupakan pengutang terbesar ketiga di BPPN, setelah Barito grup milik raja kayu Prayogo Pangestu, dan grup perusahaan yang dimiliki oleh anak Suharto, Hutomo Mandala Putra¹.

Grup perusahaan Hasan memiliki utang sebesar USD 500 juta pada BPPN. Pabrik pulp miliknya di Kalimantan Timur, PT. Kiani kertas, berutang kepada BPPN sebanyak USD 370 juta, dan merupakan pengutang nomor 9 terbesar dari 4000 pengutang yang adaⁱⁱ. Pabrik ini masih boleh beroperasi walaupun secara teknis mereka sudah dianggap bangkrut, belum lagi kenyataan bahwa kelebihan kapasitas pada industri pulp dan paper adalah merupakan faktor utama terjadinya penggundulan hutan dan penebangan ilegal di Indonesia.

Koneksi yang korup

Harapan bahwa usaha mereformasi sektor perbankan yang bangkrut akan mengungkap semua kegiatan korupsi yang dilakukan oleh keluarga Suharto dan kroni-kroninya secara perlahan-lahan pudar. BPPN ternyata mengungkapkan

³⁵ *Jakarta Post* 17/Maret/01

³⁶ *Bisnis Indonesia* 20/Maret/01

³⁷ *Asia Pulse* I/Maret/01; Obidzinski, 2001

³⁸ *New Scientist* 28/Februari/01

³⁹ *Jakarta Post* 19/Maret/02

⁴⁰ *Jakarta Post* 11/Juli/01

⁴¹ *Jakarta Post* 5/Mei/01

⁴² *Antara* 12/Mei/01

⁴³ *Tempo* 18/April/01

⁴⁴ *IO* 11/Mei/01

⁴⁵ *Antara* 16/Juli/01

⁴⁶ *Jakarta Post* 25/Mei/01; *Kompas* 26/Juni/01

⁴⁷ *Indonesian Observer* 28/Mei/01; *Bisnis Indonesia* 26/Feb/01

⁴⁸ *Jakarta Post* 9 Juni/01

kaitan antara perusahaan dan besarnya utang mereka. Konglomerat Indonesia terdiri dari ribuan perusahaan induk, anak perusahaan dan afiliasi dengan struktur dan keuangan rumit dan saling terkait. Para konglomerat membuat proses penyelidikan yang dilakukan selamban dan serumit mungkin dengan harapan BPPN akhirnya akan menghapus hutang mereka dan tidak memaksakan likuidasi.

BPPN sering segan menutup perusahaan - menutup perusahaan dianggapnya peran pemerintah. BPPN juga sering menimbulkan kecurigaan karena negosiasi-negosiasi yang dilakukannya tertutup sehingga tumbuh desas-desus adanya sogokan dan kolusi. Pengadilan terhadap perusahaan tertentu tertunda tanpa sebab yang jelas. Kemungkinan, yang menentukan sebuah perusahaan atau individu diajukan ke pengadilan adalah adanya dukungan politik, khususnya pada masa-masa akhir pemerintahan Wahid. Empat contoh dibawah menggambarkan bagaimana para konglomerat kehutanan mencoba menghindari disitanya aset mereka oleh pemerintah dan kreditur asing.

Prayogo Pangestu, raja bisnis Indonesia adalah pemilik utama pabrik pulp yang kontroversial di Sumatra Utara, PT. Tanjung Enim Lestari (PT. TEL). Prayogo mengecoh pemerintah Indonesia, BPPN dan kreditur internasional mengenai beberapa bisnisnya yang bangkrut termasuk bank Andromeda dan perusahaan petrokimia terbesar di Indonesia PT. Candra Asri. Pada akhir tahun 2000 dia diperintahkan untuk menyerahkan sahamnya di PT. TEL serta PT. Barito Pasifik Timber sebagai jaminan paket penyelamatan BPPN terhadap Candra Asri bernilai USD 738 juta. Dalam kesepakatan yang tercapai, BPPN mengambil alih 31% saham di perusahaan Petrokimia sedangkan sisanya dibagi antara Prayogo (49%) dan Marubeni Corp dari Jepang (20%). Marubeni adalah kreditur asing terbesar bagi Candra Asri dan juga pemilik saham mayoritas di PT. TEL. Namun kesepakatan ini batal ketika komite kebijakan sektor keuangan mengetahui bahwa Prayogo telah menyerahkan PT TEL dan perusahaan pemasoknya PT Musi Hutan Persada kepada dua kreditur swasta dalam sebuah perjanjian tukar hutang (*bailout*). Tidak jelas kapan dan kepada siapa PT.TEL dan PT. MPA ini dipindahtanggankan. Anak Suharto, Tutut, yang merupakan rekan bisnis dekat Prayogo juga memiliki saham namun kecil pada kedua perusahaan tersebutⁱⁱⁱ.

Menurut laporan bersama oleh peneliti CIFOR dan ORNOP Telapak, pemerintah Indonesia dalam melakukan restrukturisasi hutang Candra Asri secara efektif telah mengampuni seluruh hutang Candra Asri sebesar USD 1,1 milyar yang dipinjam dari bank negara dan hanya mewajibkan perusahaan tersebut membayar sebesar USD 100 juta. Pemerintah juga telah mengembalikan kendali Candra Asri kepada pemilik lamanya Prayogo Pangestu yang merupakan pemimpin dari Barito Pasifik grup^{iv}.

Djajanti Grup berutang Rp. 3,3 trilyun (USD 330 juta) utang dibawah BPPN meskipun jumlah utang sebenarnya diperkirakan lebih tinggi. Namun pada saat yang bersamaan konglomerat ini malah mencoba berinvestasi dalam bidang kehutanan di daerah timur jauh Rusia. Dipimpin oleh Burhan Uray, konglomerat

ini menguasai areal hutan terbesar di Indonesia . Dimulai dari usaha penebangan di Kalimantan, dia kemudian mengembangkan kerajaan bisnisnya di sektor kayulapis, perkebunan dan perikanan yang umumnya berlokasi bagian timur Indonesia. Seperti para raja kayu lainnya, Burhan Uray juga melakukan diversifikasi bisnisnya pada sektor keuangan dan properti. Namun tidak seperti Hasan, Salim dan Pangestu, dia tidak terlibat secara mendalam pada sektor perbankan, tidak memiliki beban utang luar negeri dan tidak dekat dengan keluarga Suharto. Dilain pihak Djajanti memiliki hubungan dengan sejumlah unsur militer dan pejabat tingkat bawah dan menengah. Selain itu banyak dari pinjamannya berasal dari bank-bank negara di Indonesia, seperti bank dagang negara. Berlainan dengan kasus Bob Hasan, hingga saat ini hampir tidak ada liputan media massa terhadap Djajanti dan permasalahan hutang mereka.

Raja Garuda Mas menguasai dua pabrik pulp, Indorayon dan Riau Andalan Pulp dan Paper (RAPP) melalui perusahaan induknya yang berbasis di Singapura, APRIL (Asia Pacific Resources Internasional Limited). Kedua perusahaan ini sarat dengan masalah: Indorayon bermasalah dengan pencemaran yang dihasilkannya; RAPP dengan permasalahan pertikaian hak atas tanah dan penebangan ilegal yang dilakukannya. RGM mendaftarkan APRIL pada bursa saham New York ditahun 1994 untuk memperoleh modal dan pinjaman. Grup ini meminjam lebih dari USD 2 milyar sebagai pinjaman luar negeri melalui APRIL (bandingkan dengan total aset yang dimilikinya sebesar USD 3 milyar tahun 1998). Rencananya modal ini akan digunakan untuk mengembangkan kapasitas produksi RAPP menjadi 2 juta ton per tahun (meskipun Indonesia sedang mengalami kelebihan kapasitas industri pulp). APRIL kemudian menyuntikkan dananya kepada Indorayon agar membuatnya menjadi lebih menarik. Bertepatan dengan datangnya krisis ekonomi terjadi jatuh tempo beberapa pinjaman jangka panjang APRIL dalam dollar. Namun para kreditur setuju untuk menjadwalkan kembali sejumlah USD 800 juta dari utang RAPP agar ekspansi yang direncanakan dapat terus dilanjutkan, dengan harapan bahwa perusahaan yang lebih besar dapat membayar utang lebih cepat^v. Anehnya BPPN tidak mendesak APRIL untuk menjual asetnya yang ada pada pabrik pulp di Changsu Cina untuk membayar hutang grup itu. Malah sebaliknya BPPN memperbolehkan penundaan pembayaran hutang siaga mereka (standby loan) sebesar USD 1,3 milyar, yang sama artinya dengan memberikan subsidi kepada mereka sebesar USD 165 juta. Pada saat yang bersamaan APRIL menjual sahamnya di pabrik Changsu dan menggunakan uang tersebut untuk membayar utang jangka pendek mereka kepada pihak swasta asing. Cara seperti ini menyebabkan utang mereka otomatis menjadi utang masyarakat Indonesia^{vi}.

Kasus yang paling spektakuler adalah utang **Sinar Mas**, konglomerat Indonesia nomor tiga yang berhutang sebesar USD 13 milyar. Sinar Mas adalah produsen kertas dan pulp terbesar Indonesia, melalui perusahaan induknya yang berbasis di Singapura, yaitu Asia Pulp and Paper. APP memiliki PT Indah Kiat yang mempunyai dua pabrik di Riau dan Jawa Barat dengan kapasitas sebesar 1,7 juta ton pulp per tahun. Pabrik Pulp Indah Kiat di Perawang, Riau saat ini dipasok

oleh perkebunan yang dimiliki oleh anak perusahaan Sinar Mas group (meskipun daerah perkebunan kayu ini dibuat dengan menebang hutan hujan tropika). Sinar Mas melakukan diversifikasi usaha pada sektor minyak kelapa sawit dan aneka kimia, real estate dan jasa keuangan serta memiliki pabrik di Indonesia, India dan Cina. Mereka juga merupakan pemilik utama saham Bank International Indonesia (BII). APP terdaftar di bursa saham New York pada tahun 1994 dan menerbitkan obligasi selama tiga puluh tahun. Dengan jatuhnya nilai rupiah para investor kehilangan kepercayaan terhadap perusahaan di Indonesia. Hutang dalam dollar harus di bayar dengan mata uang rupiah, namun BII tak mampu menutupi semua utangnya. Para kreditor asing marah dan beberapa kelompok bahkan menuntut BII ke pengadilan di AS. Ada tuduhan bahwa mereka melakukan pembukuan ganda terhadap aset dan laporan keuangan mereka. Tidak mampunya APP membayar utang berakibat begitu parah terhadap perekonomian Indonesia yang rapuh sehingga menyebabkan BPPN bertindak menjadi penjamin hutang BII kepada Sinar mas.^{VII}. (Untuk rincinya lihat DTE 52.214.)

Penolakan terhadap upaya penutupan

Langkah untuk menutup industri perkayuan dianggap merupakan tindakan yang mendesak untuk mengurangi tingkat permintaan kayu yang tidak lestari dari hutan Indonesia yang rusak. Menteri kehutanan Marzuki Usman merupakan sosok yang dikenal memiliki keinginan untuk melakukannya. Pada bulan Maret 2001, Menteri Perekonomian, Rizal Ramli mengumumkan bahwa pemerintah telah memutuskan untuk menutup setengah dari total 128 perusahaan kehutanan dibawah kendali BPPN dan akan memanfaatkan penutupan ini untuk mengamankan pembatalan hutang melalui “pengalihan utang untuk alam “(debt for nature) dengan bank asing.

Namun Menteri Perindustrian dan Perdagangan memiliki pandangan yang berbeda. Mereka berpendapat bahwa penutupan akan secara signifikan mengurangi pendapatan mata uang asing dari sektor kehutanan.

Tak dapat dipungkiri bahwa industri kehutanan sangat kuat menentang segala upaya yang dilakukan untuk menghambat kegiatan mereka. Mereka tidak memahami perlunya paradigma baru pengelolaan hutan di Indonesia. Pada bulan Agustus 2000 ketua asosiasi perusahaan perkayuan – Masyarakat Perkayuan Indonesia - MPI, Sudrajat menyatakan ada alasan bagi pemerintah untuk menutup pabrik pengolahan kayu ‘hanya karena perusahaan tersebut tidak efisien dan memiliki beban hutang’. Dia menuduh konspirasi Internasional yang dipimpin oleh ORNOP yang menyebabkan masalah industri tersebut. Selain itu dia juga mengatakan bahwa industri membantu pemerintah mengendalikan penebangan ilegal.^{VIII}.

Subsidi bagi raja kayu

Sudah jelas bahwa rakyat Indonesialah yang harus menanggung utang jangka

panjang para konglomerat melalui pengembalian pinjaman IMF/Bank Dunia yang mendanai BPPN dan nasionalisasi hutang swasta. Meskipun mereka memiliki utang yang berjumlah sangat besar saat terjadinya krisis keuangan, tak satupun dari produsen kertas dan pulp dihentikan operasinya karena pailit. Sebaliknya para kreditor internasional menghendaki pabrik pulp diatas beroperasi dengan kapasitas maksimum agar mampu membayar kembali pinjamannya. Sementara itu sebagian dari cadangan modal tersembunyi perusahaan tersebut tetap utuh.

BPPN kemungkinan besar akan menggunakan dana publik untuk menghapus tidak kurang dari 70 % hutang industri kertas dan pulp ini^{ix} Dalam jangka panjang, BPPN sebenarnya mensubsidi Bob Hasan, Salim dan Sinar Mas sebesar USD 4,4 milyar sampai USD 6,5 milyar. Maka untuk investasi yang secara sosial dan lingkungan beresiko tinggi diberikan insentif dan dengan demikian dibentuk dasar bagi runtuhnya sistem keuangan di masa mendatang.

Masyarakat di dan sekitar hutan, penebangan ilegal

Kegagalan pemerintah untuk menyelesaikan kasus hutang dalam industri kehutanan berdampak besar kepada kehidupan masyarakat disekitar hutan. Dengan memperbolehkan perusahaan-perusahaan ini terus beroperasi, pemerintah pusat secara sengaja menghalalkan perampasan kayu dari tanah-tanah adat. Hal ini juga berarti tidak ada satupun tindakan untuk mengurangi terjadinya kelebihan kapasitas dalam industri pengolahan kayu – yang jauh diatas pasokan yang aman dari hutan alam serta jumlah kayu yang sangat terbatas dari perkebunan. Keadaan ini mendorong peningkatan pasokan kayu ilegal dari hutan lindung dan taman nasional.

ORNOP Indonesia dan organisasi masyarakat adat, AMAN, menuntut segera ditutupnya perusahaan-perusahaan yang memiliki banyak hutang dan perusahaan yang kekurangan bahan baku. Hal ini harus dilakukan melalui penelitian yang ketat dengan standar ekologi, sosial dan ekonomi yang dikembangkan melalui partisipasi multi - stakeholder^x.

- i. *Dow Jones Newswires 7/Des/99*
- ii. *Barr C, 2000*
- iii. *Dow Jones 9/Des/00; 4/Jan/01; 13/Feb/01*
- iv. *Brown et al, 2002*
- v. *Jakarta Post 30/Sep/99*
- vi. *Diadaptasi dari DTE article untuk Inside Indonesia Jan-Mar 2001*
- vii. *Asia Times 4/Oct/01; Barr, 2000*
- viii. *Media Indonesia 10/Agustus/00*
- ix. *Barr, 2002*
- x. *Indonesia NGO/AMAN statement on Indonesian-UK Mou, April 2002*

Para raja kayu dan krisis keuangan mereka (hingga 2000)				
Pendiri	Konglo-merat	Aset Kehutanan Utama	Bank	Total Hutang BPPN (USD)
Eka Tjipta Widjaya Sukanto Tanoto	Sinar Mas Raja Garuda Mas/APRIL	Asia Pulp & Paper Riau Andalan Pulp & Paper, Toba Pulp Lestari (Sebelumnya Indorayon)	BII Unibank	42 Juta 92 Juta
Prajogo Pangestu	Barito Pacific Kalimanis (APKINDO)	Tanjung Enim Lestari Kiani Kertas	Bank Andromeda Bank Umum Nasional	640 Juta
'Bob' Hasan	Suraya Hutani Jaya		Bank Bukopin Bank Universal	450 Juta

(Di adaptasi dari tabel Barr C, 2000 pada paper, CIFOR/WWF-lihat <http://www.cifor.cgiar.org/>)

Utang untuk alam

Melihat besarnya utang luar negeri Indonesia serta tingkat kerusakan hutan, pengalihan “utang untuk alam” (Debt for nature Swap) dianggap sebagai solusi yang tepat. Utang publik akan dibeli oleh pihak ketiga dengan diskon tertentu. Utang kemudian akan dibatalkan. Sebagai gantinya negara menjanjikan untuk melindungi jutaan hektar hutannya.

Pada awal 2001 menteri perekonomian saat itu, Rizal Ramli mengumumkan bahwa pemerintah akan mencabut HPH dari perusahaan yang mempunyai masalah utang dan akan mengembalikan hutan tersebut menjadi daerah konservasi. Sebagai imbalan kreditur asing akan mengurangi beban utang dari pemilik HPH.

Jerman adalah negara kreditor pertama yang menunjukkan minatnya – dengan potongan utang sebesar DM 50 juta (sekitar USD 22,9 juta) untuk membiayai proyek kehutanan yang cocok. Pada pertemuan Paris Club di bulan April 2002, Indonesia mengusulkan digunakannya cara pengalihan utang untuk membiayai proyek-proyek sosial dan pendidikan, bukan hanya untuk proyek hutan. Pada saat tulisan ini di buat belum ada keputusan tetapi, Jepang, salah satu kreditor terbesar Indonesia dilaporkan tertarik akan usaha tersebut.

ORNOP Indonesia menyambut baik gagasan tentang pengalihan hutang ini.

Untuk diskusi tentang untung ruginya usaha pengalihan hutang untuk alam lihat web kami tentang debt for nature: www.gn.apc.org/dte/Cfdb.htm.

(Maret - Juli 2001)

“Slogan departemen kehutanan bukannya uang merupakan masalah, namun bagaimana mendapatkan uang dari masalah”.

(Marzuki Usman, Gatra Com 3/Juli/01)

Marzuki Usman hanya menjabat sebagai menteri kehutanan pada 4 bulan terakhir masa kepresidenan Gus Dur. Pengangkatannya menunjukkan kebingungan Gus Dur dalam menjaga keseimbangan: alokasi kedudukan yang penting dan menguntungkan antar faksi politik yang ada diparlemen agar tetap mendapat dukungan. Pemecatan Mahmudi dipercaya diakibatkan oleh bergesernya sikap Partai Keadilan yang pernah dipimpinnya, dari mendukung Wahid menjadi meminta diadakannya *impeachment* terhadap Wahid.

Pengangkatan Marzuki mengagetkan banyak pihak. Namanya tidak masuk dalam daftar calon utama, yang menyebut antara lain Indro Cahyono, mantan direktur ORNOP yang dahulu cukup radikal SKEPHI. Hasil kerja Marzuki sebagai menteri penanaman modal pemerintahan Habibie, sedikit berkesan. Begitupun ketika menjabat Menteri Pariwisata Seni dan Kebudayaan pada awal pemerintahan Wahid. Dia tidak memiliki latar belakang dalam bidang kehutanan, meskipun dia memiliki beberapa kepentingan pada bidang kayu dan perkebunan kelapa sawit di daerah asalnya di Jambi. Sebaliknya dia seorang ekonom, sebagaimana yang ditegaskan oleh Presiden pada saat sumpah jabatan Marzuki, bahwa isu kunci adalah sumbangsih hutan Indonesia terhadap perekonomian nasional dan bukan hanya semata kepada masyarakat di dan sekitar hutan³⁵.

Marzuki mewarisi semua permasalahan yang dihadapi oleh para pendahulunya, seperti kebakaran hutan, percepatan tingkat kerusakan hutan dan kelebihan kapasitas dalam industri pemrosesan kayu. Namun pada saat itu, keadaan sektor kehutanan semakin terpuruk dibanding pada saat Wahid terpilih. Berlarutnya dampak krisis ekonomi memperparah keadaan dan pemerintah makin terdesak untuk dapat meningkatkan pendapatan dari sumber daya alam. Pada saat yang sama akibat luas dari otonomi daerah makin nyata oleh sikap pemerintah daerah yang mulai menunjukkan kekuatannya dan mencoba menentang Jakarta. Menteri koordinator bidang ekonomi, Rizal Ramli, sebagai kepala komite antar departemen untuk kehutanan, mendapat tekanan yang deras dari lembaga donor internasional untuk melaksanakan reformasi kebijakan hutan sebagai persyaratan untuk mendapatkan pinjaman dan kemungkinan penghapusan hutang.

Penyelundupan kayu

Penyelundupan kayu makin marak sejak IMF mendesak dicabutnya tarif ekspor kayu. Aturan untuk mengendalikannya menjadi unsur penting dalam agenda para donor. Ekspor ilegal kayu sebesar 10 juta m³ menyebabkan kehilangan penghasilan pajak sebesar lebih dari USD 360 juta pertahun³⁶. Setiap hari ribuan kubik kayu dikirim secara ilegal ke Malaysia³⁷. Cina telah menjadi tujuan baru

dari ekspor kayu baik secara legal maupun ilegal sejak diberlakukannya larangan ekspor kayu pada tahun 1998³⁸. Marzuki berkunjung secara mendadak ke taman nasional Tanjung Puting (Kalimantan Tengah), mengumumkan aturan yang lebih ketat untuk menghentikan ekspor ilegal dan larangan menyeluruh terhadap kayu ramin tepat sebelum pertemuan CGI pada bulan April 2000, namun selain itu komitmen terhadap reformasi kehutanan tak berarti.

Kebakaran hutan merupakan contoh kasus. Marzuki menyatakan bahwa persoalan kebakaran hutan merupakan prioritas utamanya³⁹. Pada bulan Juli ketika musibah tahunan kebakaran hutan di Sumatera dan Kalimantan kembali menyebabkan masalah pencemaran bagi negara tetangga Indonesia, menteri terpaksa mengakui bahwa dia tidak memiliki rencana untuk menghentikan kebakaran tersebut, dan menyalahkan kurangnya personil dan dana sebagai penyebab hal tersebut⁴⁰. Menteri lingkungan Sonny Keraf yang lalu terpaksa mengambil jalur hukum, menuntut lima perusahaan yang secara ilegal telah membakar hutan pada tahun sebelumnya⁴¹.

Dalam pidatonya, menteri menyebutkan rehabilitasi hutan-hutan yang rusak⁴², pengurangan luas HPH⁴³, perlindungan taman nasional⁴⁴ dan penutupan 128 perusahaan sekor kehutanan yang berutang sebagai target usaha departemen di masa depan, namun realisasinya tidak ada.

Seminggu sebelum Wahid dipaksa mundur pada bulan Juli 2001 dia membuat sebuah pernyataan yang langka, menghimbau masyarakat “agar memiliki rasa kepemilikan terhadap hutan untuk dapat ikut melestarikannya”⁴⁵. Marzuki hampir siap menerapkan aturan-aturan yang memaksa pemegang HPH untuk membayar seluruh dana reboisasi dan pungutan-pungutan lainnya tiga tahun kedepan. Selain itu perusahaan harus membayar dana jaminan kinerja (*performance bond*) sebagai jaminan terhadap kelebihan penebangan kayu yang mereka lakukan. Masyarakat Perkayuan Indonesia (MPI) dengan keras berusaha melobi pemerintah untuk menentang hal ini karena mereka berpendapat aturan tersebut akan mematikan perusahaan-perusahaan yang masih bertahan. Menteri kehutanan sudah menerapkan peraturan yang membagi 90% pemasukan dari dana reboisasi (atau sama dengan USD 4 juta) langsung kepada pemerintah provinsi guna merehabilitasi hutan mereka yang telah terdegradasi⁴⁶.

Yang lebih kontroversial lagi, Marzuki merencanakan untuk menyerahkan secara keseluruhan kewenangan untuk menerbitkan atau memperpanjang ijin konsesi HPH ke kabupaten atau bupati⁴⁷. (lihat kolom HPH kecil). ORNOP yang dipimpin oleh WALHI menanggapi hal tersebut dengan mengulangi desakan mereka untuk melarang seluruh kegiatan penebangan kayu di Indonesia untuk mencegah kerusakan lebih parah, serta memberikan waktu untuk mencapai kesepakatan tentang paradigma baru pengelolaan hutan⁴⁸.

Militer dan Polisi pasca Suharto

Pemisahan peran militer dari dunia politik dan keamanan merupakan tuntutan utama para demonstran pada akhir masa pemerintahan rezim Suharto. Pada masa pemerintahan sementara Habibie, polisi dipisahkan dari angkatan bersenjata, dan dalam bulan-bulan pertama, pemerintahan Wahid semakin menghilangkan kontrol militer. Militer berusaha sekuat tenaga melawan usaha-usaha untuk mengurangi kepentingan politik dan bisnis mereka, dan berhasil bersatu untuk ikut mendukung kelengseran Wahid pada tahun 2001. Tingkat kekerasan militer di Papua Barat dan Aceh semakin meningkat sejak Megawati menjadi presiden.

Sebagian dari masalah ini adalah masalah struktural: militer menguasai seluruh sistem pemerintahan di Indonesia, dikenal dengan istilah lembaga tripartit (Muspika – sipil, polisi dan militer) yang tersebar hingga tingkat desa. Lebih jauh, tentara Indonesia pada umumnya digaji kecil sehingga mereka bersandar pada pendapatan bisnis dari luar – seperti usaha penebangan kayu – untuk menambah pendapatan. Hal seperti ini menyebabkan munculnya usaha-usaha yang dikelola oleh militer seperti perusahaan penebangan kayu PT.ITCI dan Yamaker di masa yang lampau. Keterlibatan militer/polisi dalam penebangan dan penambangan ilegal yang merusak hutan dan mata pencaharian penduduk di berbagai daerah, akhir-akhir ini makin besar. Dengan tingginya tingkat korupsi antara aparat keamanan, pejabat pemerintahan dan pengusaha setempat, kecil kemungkinan penebangan kayu ilegal dapat diatasi dengan usaha menggunakan polisi, militer ataupun angkatan laut. Yang terakhir adalah adanya kesepakatan untuk mengawasi penyelundupan kayu yang ditandatangani oleh polisi dan angkatan laut pada bulan Desember 2001¹.

Meskipun sudah tidak lagi dibawah militer, reputasi BRIMOB tidak makin baik. Unit-unit brimob secara rutin dibayar untuk mengamankan kayu, tambang, dan perkebunan dari tindakan masyarakat setempat terutama untuk melindungi sumber nafkah mereka. Keadaan seperti ini mengakibatkan konflik dan pelanggaran HAM – seperti yang terjadi tahun lalu di daerah Wasior, Papua Barat. Ketika perusahaan kayu disini tidak memperhatikan tuntutan masyarakat setempat untuk keadilan, lima anggota BRIMOB tewas. Hal tersebut kemudian diikuti oleh tindakan balasan dari aparat kepolisian dan militer yang mengakibatkan sekitar 10.000 penduduk desa mengungsi dari rumah mereka. Menurut kelompok HAM Papua ELS-HAM, terjadi banyak penyiksaan, pembunuhan, dan hilangnya penduduk setempat.

Kasus lain di Ladongi, Sulawesi Tenggara, berkaitan dengan pemimpin masyarakat adat yang juga merupakan aktifis serikat petani. Dia ditembak oleh polisi dari jarak dekat ketika ratusan penduduk secara damai menduduki sebuah perkebunan dalam upaya mereka untuk mengklaim kembali hak tanah adat mereka.¹¹

Kesewenang-wenangan seperti ini diperkirakan akan terus berlanjut jika pemerintah Indonesia tidak berusaha mengontrol militer dan mengakhiri kekebalan hukum bagi pihak militer, karena sangat mustahil bagi penduduk sekitar hutan dan korban lainnya untuk mencari keadilan melalui pengadilan.

Untuk informasi lebih lanjut tentang keterlibatan militer dalam penebangan dan operasi penambangan ilegal lihat : Indonesia; natural resources and law inforcement, ICG Desember 2001.

- i. *Jakarta Post* 31/des/01
- ii. *Yayasan Suluh*, email 17/apr/02

Reformasi di bawah Megawati

Mohammad Prakosa (Agustus 2001 – sekarang)

Megawati Soekarnoputri menjadi presiden ke-empat Indonesia dalam kurun waktu tiga tahun pada bulan Juli 2001, setelah Wahid dipaksa turun. Menteri kehutanannya yang baru, Mohammad Prakosa, memperoleh gelar Msc dan PhD dalam ilmu ekonomi kehutanan di AS. Dia menjabat menteri muda pertanian pada awal kepresidenan Wahid dan mengajar di IPB, meskipun keanggotaannya dalam partai pemenang pemilu PDI-P mungkin lebih merupakan faktor penting pengangkatannya.

Pernyataan pertama Prakosa memberikan harapan lagi bagi industri kehutanan yang belum dapat menyamai langkah kebanyakan perintah baru dan peraturan yang diumumkan menteri kehutanan sebelumnya, tetapi memupuskan harapan ORNOP kehutanan, akademisi dan kelompok masyarakat yang mendukung reformasi radikal kebijakan kehutanan. Dalam upacara serah terima jabatan dari Marzuki Usman, Prakosa mengumumkan bahwa dia akan memperkenalkan program baru yang dibangun diatas landasan yang dibuat oleh pendahulunya⁴⁹.

Kekecewaan yang lebih lanjut untuk lobi kehutanan masyarakat terjadi dengan instruksi Megawati kepada Prakosa untuk memfokuskan pada lima prioritas kehutanan untuk 5-7 tahun ke depan yaitu: penebangan ilegal, kebakaran hutan, reboisasi, desentralisasi dan restrukturisasi industri kehutanan⁵⁰. Dalam sesaat, kedua belas butir Action Plan yang disetujui dengan CGI dikurangi menjadi lima. Lebih dari itu, penguasaan dan hak atas tanah tidak termasuk salah satunya. Donor tidak terkesan oleh kinerja Prakosa yang payah pada pertemuan CGI November 2001 dimana dia tidak menunjukkan tanda sedikit pun bahwa telah memahami isu utama atau memiliki visi lengkap untuk masa depan sektor kehutanan. ORNOP-ORNOP mengeluh bahwa menteri kehutanan baru ini tidak

⁴⁹ *Suara Pembaruan* 13/Aug/01

⁵⁰ *Tempo* 31/Aug/01

mudah didekati dan khawatir bahwa kebijakan kehutanan akan tetap menjadi wilayah lingkaran tertutup dalam Departemen Kehutanan yang birokratis dan korup.

Hubungan antara Prakosa dan kelompok masyarakat sipil makin tegang ketika anggota aliansi masyarakat adat, AMAN, memaksanya kembali ke podium dan menjawab pertanyaan dan kritik selama satu jam pada Kongres Kehutanan Indonesia ke-tiga bulan sebelumnya. Pertemuan tersebut, yang hanya dilaksanakan setiap sepuluh tahun dan dahulu merupakan menjadi corong pemerintah dan industri kehutanan, adalah sesuatu yang luar biasa dari beberapa segi. Rekomendasinya, termasuk dukungan terhadap moratorium penebangan hutan dan pengakuan hak adat, menunjukkan bagaimana angin perubahan telah mencapai sektor kehutanan yang mapan ini⁵¹.

Pendukung Prakosa berdalih bahwa menteri yang baru ini sukar ditebak yang memilih diam sebelum bicara atau berbuat dan, akhir-akhir ini, memang telah mulai ada arah kebijakan baru. Penunjukan dua orang ahli kehutanan pro-reformasi yang disegani pada posisi kunci dalam departemen cukup menenangkan para kritikus: Untung Iskandar (Dirjen produksi hutan) dan Boen Mochtar Purnama (Kepala Perencanaan Hutan)⁵². Prakosa mengejutkan banyak orang dengan sikapnya yang teguh melawan Departemen Pertambangan dan Energi tentang isu pertambangan di Hutan Lindung. Industri pertambangan telah melobi dengan keras untuk perubahan pada Undang-undang kehutanan 1999 untuk mengizinkan konsesi pertambangan terbuka di dalam hutan ini dan mendapatkan dukungan menteri pertambangan⁵³

Komitmen untuk bertindak lain berbentuk pelarangan total terhadap ekspor kayu sejak bulan Oktober 2001⁵⁴. Moratorium itu, awalnya berlaku selama 6 bulan, mencemooh persyaratan IMF yang dimaksudkan untuk meningkatkan devisa melalui peningkatan ekspor. Moratorium ini disambut baik oleh industri kehutanan yang sudah beberapa bulan mengeluh kekurangan bahan mentah untuk industri pengolahan kayu dalam negeri dan bahwa penyelundupan kayu membanjiri pasar internasional dengan kayu murah⁵⁵. Pengumuman tentang tindakan terhadap penebangan kayu ilegal juga disambut baik oleh lembaga donor internasional.

Prakosa sejauh ini telah menekankan terciptanya industri kehutanan Indonesia yang lebih efisien⁵⁶. Departemen telah mengeluarkan sejumlah pernyataan tentang perlunya rehabilitasi kehutanan, dengan demikian mengakui kerusakan dan degradasi hutan skala besar selama 3 dasawarsa terakhir⁵⁷. Semua ijin HPH yang ada akan ditinjau ulang dan pada tahun 2003, semua kegiatan penebangan harus memperoleh sertifikat pengelolaan hutan berkelanjutan yang disahkan pemerintah⁵⁸. Rincian program ini belum diumumkan resmi, tetapi pemerintah mempertimbangkan sistem ekolabel seperti yang

⁵¹ Lihat *DTE* 52:10

⁵² Forest Liaison Bureau, pernyataan pers 5/Jan/2002

⁵³ *Bisnis Indonesia* 12/Mar/02; *Reuters* 21/Mar/02; *Suara Pembaruan* 23/Mar/02

⁵⁴ *AP* 8/Okt/01

⁵⁵ *Jakarta Post* 11/Aug/01; *Bisnis Indonesia* 16/Aug/01, 21/Aug/01; *AFP* 13/Sep/01

⁵⁶ *Surabaya Post* 21/Aug/01

⁵⁷ *Antara* 1/Oct/01

⁵⁸ *AFP* 3/Dec/01

dijalankan oleh LEI selama ini. Prakosa menganggap kayu lapis Indonesia sebagai industri yang sudah memasuki masa senja⁵⁹. Dia telah mengubah sikap awalnya takkan menutup pabrik-pabrik yang ada⁶⁰ menjadi ancaman bahwa industri pengolahan kayu yang kesulitan mendapatkan pasokan legal akan otomatis tutup⁶¹. Yang paling mengejutkan, Prakosa baru-baru ini menyatakan bahwa masa depan kehutanan Indonesia harus berdasarkan kegiatan berbasis masyarakat skala kecil, bukan penebangan komersial skala besar⁶².

Tap MPR untuk pertama kalinya menggabungkan pembaharuan agraria dan sumberdaya alam

Sebuah langkah positif dalam bulan November 2001 ketika MPR mengeluarkan keputusan baru yang menyediakan kerangka hukum untuk reformasi hukum bagi pengelolaan sumberdaya alam. Tap IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam mengakui kelemahan hukum yang ada dan konflik yang diakibatkannya. Ketetapan ini bertujuan menetapkan pengelolaan sumberdaya alam yang 'optimal, adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan'. Prinsip-prinsip dan Petunjuk kebijakan meliputi pengakuan, penghargaan, dan perlindungan hak-hak 'masyarakat yang terikat hukum adat' dan keragaman budaya dalam pemanfaatan sumberdaya alam/tanah.

Ketetapan ini disambut baik oleh banyak ORNOP yang terlibat dalam membuat draft dan melobi untuk itu. Mereka melihatnya sebagai langkah maju terutama karena untuk pertama kalinya mempersatukan tanah dan sumberdaya alam dalam satu kerangka kerja legislatif. Pada saat yang sama, ada ketidakpastian tentang sejauh mana Ketetapan baru ini mampu membongkar pemisahan pengertian 'tanah' dan 'hutan'—hambatan utama untuk mencapai pengakuan hukum bagi hak-hak adat masyarakat adat di kawasan hutan¹.

ORNOP sekarang berusaha mendorong pemerintah untuk mendirikan suatu badan untuk menjamin bahwa Ketetapan no IX itu dilaksanakan. Mereka juga menginginkan pengadilan *ad hoc* untuk penyelesaian sengketa tanah.

¹.lih juga DTE 52:3

Masih terlalu dini untuk mengatakan apakah Prakosa bergerak ke arah reformasi kehutanan murni dan apakah dia punya kemampuan untuk melaksanakan perubahan-

⁵⁹ Pernyataan pada ORNOP di Inggris pada kesempatan kunjungan menteri, London, 18/April/02

⁶⁰ *Tempo* 31/Aug/01

⁶¹ *Asia Times* 20/Nov/01

⁶² Pernyataan para ORNOP di Inggris pada kesempatan kunjungan menteri, London, 18/April/02

perubahan yang dibutuhkan. Di kalangan pemerintah, seperti Departemen Perindustrian dan Perdagangan ada perlawanan bahkan penolakan langsung terhadap usaha restrukturisasi industri kehutanan; pengendalian perdagangan kayu illegal; pengadilan terhadap raja kayu dan usaha menyita kekayaan mereka yang tidak sah melalui BPPN. Dan sistem peradilan disini terkenal lemah.

Kesepakatan antara Departemen Kehutanan, Kepolisian Indonesia dan Angkatan Laut guna mengontrol penyelundupan, tidak berapa besar artinya⁶³. Pengapalan kayu illegal melalui Papua Barat dan Kalimantan masih terus berlangsung⁶⁴. Pelarangan sementara ekspor kayu akan berakhir segera. Pada bulan Mei 2002, Megawati mengumumkan bahwa akan ada moratorium penebangan tetapi ternyata tak lebih dari usul pembatasan penebangan di hutan yang paling mengalami degradasi.

Prakosa memang menggunakan bahasa yang dipahami dan disetujui oleh masyarakat donor internasional. Tetapi Menteri Kehutanan tampaknya tidak mengerti, apalagi memberikan prioritas kepada tuntutan masyarakat adat untuk menyelesaikan masalah penguasaan dan hak tanah. Pertanyaan mendasar adalah apakah konsep Prakosa tentang industri kehutanan yang 'lebih efisien' berarti juga lebih adil, merata dan berkelanjutan?.

⁶³ *Reuters* 28/Dec/01; *JP* 31/Dec/01

⁶⁴ *Kompas* 1/Nov/01; FKKM email 13/Mar/02

Sertifikasi bermasalah

Antara 1998 dan 2000, 6 unit Perhutani di Jawa Timur dan Jawa Tengah memperoleh sertifikasi FSC. Sebagian besar adalah perkebunan kayu jati. Perkebunan 10.000 ha di Sumatra Selatan (PT Xylo Indah Pratama) juga mendapat sertifikat FSC. Sejak 1998, ketegangan antara Perhutani dan masyarakat desa meletus menjadi konflik terbuka. Akibatnya, sebagian besar sertifikat FSC untuk unit Perhutani ditunda sampai 2001¹.

Pada tahun 2001 FSC mengambil langkah kontroversial memberi sertifikat kayu pada hutan alam pertama—HPH 91.000 ha PT Diamond Raya di Riau. Keputusan ini mengundang kritik tajam dari ORNOP Indonesia dan luar negeri. *Rainforest Foundation* dan WALHI kemudian mengajukan peninjauan ulang sertifikasi FSC dan hak adat di Indonesia.

Sertifikasi untuk kegiatan masyarakat

ORNOP konservasi besar yang berkedudukan di Utara, seperti WWF, dan lembaga donor berpengaruh, seperti Ford Foundation mempromosikan gagasan sertifikasi produk hutan kayu dan nonkayu yang dihasilkan masyarakat sebagai sarana melestarikan hutan dan mendukung sumber penghidupan yang berkelanjutan. FSC sedang mengembangkan mekanisme yang memudahkan perolehan sertifikat bagi kegiatan masyarakat. ORNOP Indonesia seperti LEI dan LATIN (melalui inisiatif TROPIKAny) juga aktif bekerja untuk membuat mekanisme sertifikasi hutan masyarakat.

Akan tetapi, sertifikasi terkait pasar internasional dan belum tentu masyarakat ingin atau mampu memasarkan kayu dan produk hutan lain ke luar negeri. Yang juga dipertanyakan adalah keberlanjutan ekonomi sertifikasi berbasis masyarakat. Biaya untuk usaha berskala kecil biasanya lebih mahal. Percontohan di negara lain hanya berhasil selama mendapat dukungan subsidi dari donor.

Untuk informasi lebih lanjut dan daftar sertifikasi di Indonesia, lih. DTE/Rainforest Foundation's Briefing Certification in Indonesia, Juni 2001 di www.gn.apc.org/dte/Ccert.htm

¹Lih DTE 51:8

Berlanjutnya tekanan terhadap hutan: kapasitas berlebihan, penebangan illegal, kelapa sawit dan kebakaran

Kelebihan kapasitas industri kehutanan—khususnya kayu lapis dan pulp—masih terus menyebabkan kerusakan hutan dan peminggiran masyarakat desa hutan di Indonesia pasca-Soeharto.

Industri kayu lapis

Industri kayu lapis Indonesia mengalami penurunan paksa dalam periode pasca Soeharto oleh kombinasi beberapa sebab:berkurangnya pasokan kayu, krisis ekonomi, lonjakan penebangan illegal dan pembukaan lagi ekspor kayu. Akibatnya, banyak perusahaan kayu lapis mengalami kesulitan keuangan dan sebagian terpaksa gulung tikar. Namun demikian, industri yang ada masih mengkonsumsi kayu hutan alam dalam volume besar. Pembangunan hutan tanaman industri untuk memasok pabrik kayu lapis, meskipun sudah direncanakan selama bertahun-tahun, belum juga terlaksana. Masalah mendasar adanya kelebihan kapasitas masih harus ditangani. Masih ada 101 pabrik kayu lapis yang beroperasi (turun dari 112 pada 1998, lebih dari separuhnya berada di Kalimantan Timur⁶⁵).

Raja-raja kayu lapis, yang dipimpin Bob Hasan, mengalami kesulitan. Kartel kayulapis yang dijalankan Bob Hasan melalui APKINDO dibongkar oleh tuntutan IMF. Skandal utang dan korupsi menyusul, walaupun tak satu pun dari pemain puncak dipaksa meninggalkan bisnisnya. Hanya Hasan yang diadili korupsi dan tak seorang pun diminta mempertanggungjawabkan atas kerusakan kawasan luas hutan Indonesia yang hancur dan hilangnya sumber kehidupan masyarakat penghuni hutan.

Akhir dasawarsa 1990an industri kayu lapis Indonesia telah menurunkan produksi karena pasokan kayu dari konsesi hutan alam yang dikelola secara tak berkelanjutan mulai habis. Kemudian, sejak 1997, hancurnya ekonomi se-Asia mengurangi permintaan di pasar utama seperti Jepang dan Korea Selatan dan maupun permintaan dalam negeri. Ketika IMF menekankan bahwa pajak ekspor tinggi terhadap kayu harus dihilangkan bertahap mulai 1998, industri kayu lapis terpukul lagi. Berjuta-juta meter kubik kayu dari pasokan legal dan illegal mengalir ke luar negeri. Banyak yang bermuara di Cina, Malaysia, Singapura dan Jepang, dan dengan demikian mendorong lonjakan industri kayu lapis pesaing Indonesia. Menurut APKINDO, para pesaing ini—khususnya Cina dan Malaysia—mampu menjual dengan harga yang lebih rendah dan memaksa harga pasaran internasional turun karena mereka menggunakan kayu murah, hasil tebangan illegal dan penyelundupan dari Indonesia. Industri ini telah mendukung tuntutan pengawasan terhadap penebangan illegal dan moratorium ekspor kayu yang digulirkan bulan Oktober 2001.

⁶⁵ *Surabaya Post* 26/April/01; www.castleasia.com/

Angka-angka menurunnya industri cukup tajam: Volume ekspor dan pendapatan Indonesia jatuh dari 8,5 juta m³ pada 1997, senilai USD 3,4 miliar, menjadi kira-kira 6,6 juta m³ pada 2001, yaitu senilai USD 1,9 miliar. Harga kayu lapis internasional turun tajam dari USD 400/m³ pada 1997 menjadi USD 230 pada 2001⁶⁶.

Pada saat yang sama, ekspor kayu meroket. Angka resmi ekspor kayu sedikit di bawah 300.000 m³ pada 1999 senilai USD 37,85 juta melonjak sampai hampir 450.000m³ pada tahun 2000, dengan pendapatan USD 66,67 juta. Tetapi angka resmi tidak mencerminkan keadaan sebenarnya karena begitu banyak produksi kayu Indonesia yang diselundupkan ke luar negeri; suatu perkiraan menyebutkan jumlah kayu yang diselundupkan ke Malaysia saja 10 juta m³ per tahun⁶⁷. Moratorium ekspor kayu pada bulan Oktober lalu masih harus menimbulkan dampak terhadap perdagangan illegal besar-besaran ini.

Pulp (bubur kertas) dan kertas

“Produsen pulp terbesar Indonesia—Sinar Mas Group dan Raja Garuda Mas Group—sangat mengandalkan sumber serat yang tak berkelanjutan, yang banyak diperolehnya dari tebang habis hutan alam”

(Chris Barr, 2002)

Meskipun menanggung hutang besar, praktek kourpsi dan masalah sosial dan lingkungan, industri pulp dan kertas Indonesia terus melakukan ekspansi (lih. boks untuk contoh)

Perusahaan pulp termasuk yang paling parah menderita akibat krisis ekonomi. Harga pulp dan kertas dunia anjlok pada 1996 dan pemilik modal mulai prihatin dengan stabilitas politik Indonesia selama tahun-tahun terakhir rezim Soeharto. Ketika terjadi krisis keuangan 1997 di Asia Tenggara banyak pabrik di Indonesia baru selesai dibangun dan masih harus mulai membayar utang⁶⁸.

Pada awalnya, depresiasi rupiah kelihatannya menguntungkan industri. Biaya pokok (kayu dan tenaga kerja) dibayar dalam kurs lokal, sedangkan pendapatan dari order ekspor dalam satuan dolar. Tetapi perusahaan induk meminjam banyak untuk membiayai pembuatan pulp dan kertas sehingga utang yang mereka tanggung juga membengkak. Pengembangan pulp yang didanai dengan bunga tinggi dari pinjaman luar negeri (*offshore*) menghadapi beban utang yang meningkat. Banyak proyek pabrik pulp dan kertas yang telah disetujui pemerintah tidak pernah terwujud.

Menurut data Kementerian Perindustrian dan Perdagangan, kapasitas produksi pulp dan kertas sekarang berada pada 6,28 juta ton per tahun, 5,9 juta ton yang berasal dari tujuh perusahaan pulp dan kertas peringkat atas. Ada 25 perusahaan yang menjalankan pabrik pulp dan kertas dengan ijin untuk membangun hutan tanaman industri pulp seluas 5,53

⁶⁶ *Jakarta Post* 19/Nov/01

⁶⁷ *Sinar Harapan* 9/Okt/01

⁶⁸ *Financial Times* 8/Desember/97

juta ha⁶⁹. Ekspor pulp dan kertas meningkat terus, dan menghasilkan USD 3 miliar pada tahun 2000, meningkat dari USD 2,44 miliar pada 1999, meskipun perusahaan beroperasi pada lebih kurang 50% kapasitas.

Kekurangan Pasokan

Industri tetap menolak menangani krisis pasokan bahan. Karena peningkatan kapasitas pengolahan pulp jauh lebih cepat daripada perkebunan bahan pasokan, pabrik pulp Indonesia akan menghadapi persoalan pasokan selama bertahun-tahun. Pada tahun 2000, pabrik yang dijalankan oleh pengusaha pulp dan kertas terbesar di negeri ini, APP dan APRIL mengkonsumsi 15 juta m³ kayu dari hutan alam di Sumatra. Perusahaan-perusahaan ini sekarang menekan pemerintah untuk mengizinkan lebih banyak lagi hutan di Riau dibuka, untuk usaha perkebunan plasma yang mengontrak masyarakat untuk memasok kayu dari perkebunan bagi pabrik pulp⁷⁰.

Kajian oleh ORNOP Forest Watch Indonesia menunjukkan bahwa kapasitas total kayu pulp perusahaan pulp dan kertas adalah 25 juta m³ sedangkan perkebunan kayu hanya mampu memasok 3 juta m³ per tahun. FWI mengatakan bahwa dari hampir 5 juta ha yang dialokasikan ke HTI untuk pulp, yang ditanam hanya sedikit di atas 1 juta ha⁷¹.

Hanya 10% dari taksiran 120 juta m³ kayu yang diperkirakan telah dikonsumsi oleh industri pulp selama 1998-2000 dipanen dari perkebunan HTI⁷². Konglomerat pulp terbesar, Sinar Mas dan Raja Garuda Mas, mengklaim bahwa pada tahun 2008 kayu mereka akan bersumber dari perkebunan yang dikelola berkelanjutan, tetapi hasil studi meragukan hal itu dan memprediksi bahwa tidak lebih dari 50% dari permintaan kayu yang dapat dipasok dari perkebunan. Kedua perusahaan ini juga sedang dalam kesulitan keuangan berat.

Pabrik pulp baru untuk Kalimantan Selatan

Pembangunan pabrik pulp besar yang baru di Kalimantan Selatan, ternyata jalan terus meskipun kekhawatiran akan dampaknya terhadap hutan. Sebuah pabrik pulp berkapasitas 600.000 ton/tahun akan ditempatkan di Tenggara propinsi ini, di Sakupung Balaut, dekat Sungai Danau di kecamatan Kotabaru.

Banyak investor asing termasuk di antaranya perusahaan konstruksi yang terdaftar di Singapura, Poh Lian Holdings Ltd., pabrik kertas Swedia Cellmark dan Akzo Nobel yang berkedudukan di Belanda dilaporkan tertarik untuk berinvestasi di pabrik baru tersebut. China State Construction & Engineering Corp dan Singapore Power International mungkin juga terlibat. PT Marga Buana Bumi Mulia (MBBM) dan anak perusahaannya PT Menara Hutan Buana (MHB) dimiliki oleh

⁶⁹ *Weekly Sawit Watch News*, 13/Mei/02

⁷⁰ Barr, 2000

⁷¹ FWI/GFW, (draft) 2002, hal 7

⁷² Barr, 2002

Probosutedjo, adik tiri mantan presiden Soeharto, yang banknya ambruk diterjang krisis ekonomi Asia 1997. Poh Lian membeli MBBM pada April 2002 dan mendirikan perusahaan baru, United Fiber System, untuk menjalankan proyek baru.

Pemerintah propinsi mendukung inisiatif itu sebagai bagian dari program pembangunan industri yang lebih luas di wilayah itu. Rencana yang akan bernilai kira-kira USD 1,15 milyar itu akan meliputi pabrik pulp baru dan mendukung prasarana seperti pembangkit energi, pengolahan air dan limbah dan pembangunan kota. Sejumlah perusahaan Skandinavia mungkin akan memasok peralatan dan staf ahli. Pembukaan direncanakan pada 2005.

Pabrik akan dipasok dari konsesi 259.000 ha dekat Batulicin di Kalimantan Selatan, sebagian yang dulu dimiliki oleh MHB. Penanaman *Acacia mangium*, pinus dan *Paraserianthes falcataria* dimulai pada 1994 tetapi hanya 82.000 ha yang telah ditanami. Menurut suatu laporan, hanya 100.000 ha dari konsesi ini yang dapat ditanami karena sisanya terdiri dari desa dan tanah pertanian.

Konsultan kehutanan dari Finlandia, Jaakko Poyry telah melakukan penilaian rencana pabrik dan perkebunan untuk Poh Lian. Seperti biasa, membenaran seluruh pembangunan adalah janji penyediaan lapangan pekerjaan dan peningkatan kemakmuran—dan pajak untuk pemerintah daerah. Seorang pejabat daerah dilaporkan telah membuat klaim yang tak masuk akal bahwa pabrik itu akan mempekerjakan 20.000 orang pada fase konstruksi dan 200.000 orang pada saat pertama operasi. ORNOP lingkungan hidup dan sosial dari Indonesia dan luar negeri bergabung mengancam skema itu dan mengkampanyekan pembatalan proyek itu¹.

i. World Rainforest Movement newsletter No. 43, February 2001; Kompas 3/Jan/01; paperloop.com Singapore 8/Jan/01; papercuts newsletter 6/June/01; Antara 27/May/01 Banjarmasin Pos 2/Dec/00

Penebangan ilegal

Kelebihan kapasitas telah menyulut ledakan penebangan ilegal di Indonesia. Penegakan hukum yang lemah dan tingkat korupsi yang luar biasa telah menyebabkan ‘perebutan umum’ di hutan dengan pengusaha berkawan dengan tentara, polisi dan pejabat pemerintah untuk mengeksploitasi buruh lokal dan menggali keuntungan sesaat. Kajian yang didanai pemerintah Inggris menunjukkan bahwa sebanyak 70% produk kayu yang diekspor oleh Indonesia berasal dari sumber ilegal. Statistik Kementerian Lingkungan Hidup menunjukkan bahwa Indonesia kehilangan 56 juta meter kubik kayu per tahun senilai USD 8,4 milyar karena terjadinya penebangan ilegal⁷³.

⁷³ Lihat *DTE* 51:7

Sejak 1999, peringatan tentang tingkat kerusakan hutan telah menyebabkan kreditur untuk Indonesia memprioritaskan penebangan ilegal sebagai tugas yang paling mendesak dalam sektor kehutanan (lih. boks CGI, atas). Fokus ini mendorong Indonesia mengambil tindakan melawan penebang ilegal dan penyelundup kayu—yang paling hangat adalah penyitaan tiga kapal milik Cina. Kapal yang mengangkut kayu sebanyak 31.800m³ senilai USD 4,7 juta tanpa surat-surat ijin dari KalimantanTengah, ditahan lima bulan menanti pengadilan untuk tiga kasus yang tersiar luas, tetapi kemudian dilepas setelah terjadi ketegangan diplomatik⁷⁴. Tak ada satu pun pengusaha yang mempunyai kekuatan politik diajukan ke pengadilan.

Keprihatinan yang mendalam negara-negara kreditur menghasilkan komitmen dalam menangani penebangan ilegal – FLEG⁷⁵. Konferensi tentang penegakan hukum kehutanan dan pemerintahan didukung oleh penyandang dana internasional:USAID, DFID dan Bank Dunia. Pertemuan September 2001 menghasilkan 13 butir deklarasi menteri yang ditanda tangani oleh pemimpin bangsa-bangsa ASEAN, termasuk Jepang, Cina, Korea dan (akhirnya) Malaysia. Pemerintah Inggris dan Indonesia lalu menanda tangani Nota Kesepakatan (MoU) mengenai penebangan ilegal pada bulan April 2002⁷⁶.

Meskipun kesepakatan semacam itu ada baiknya karena menjawab beberapa gejala krisis kehutanan, mereka tidak mengganggu kebutuhan mendasar untuk reformasi total dalam pengelolaan hutan.

Ada juga masalah berkaitan dengan istilah ‘ilegal’. Mengingat keadaan hukum di Indonesia saat ini, penebangan apa pun oleh masyarakat setempat dapat dikategorikan ilegal, tetapi ini hanya karena hak-hak mereka untuk memiliki dan mengelola hutan adat mereka belum diakui secara hukum. Lagi pula, banyak HPH mungkin secara teknis ilegal karena Departemen Kehutanan tidak pernah mengukuhkan seluruh kawasan yang diakuinya sebagai ‘tanah negara’. Lebih penting lagi, keberlanjutan adalah kriteria yang lebih bermakna daripada penebangan legal atau ilegal.

Ada juga kekhawatiran bahwa kampanye dengan fokus sempit untuk menangani penebangan ilegal akan mengalihkan perhatian dari kebutuhan perubahan total kebijakan dan manajemen hutan Indonesia. Meskipun begitu, ORNOP Indonesia dan internasional yang terlibat dalam mendorong kesepakatan tentang penebangan ilegal berharap bahwa MoU yang baru dan kesepakatan yang mengikutinya akan membuka silang pendapat ini dan membantu meningkatkan kesadaran akan perlunya menjawab isu yang lebih mendasar mengenai hak-hak masyarakat atas tanah dan sumberdaya hutan atau penguasaan oleh negara.

Kelapa sawit

⁷⁴ *Asia Times* 13/Nov/01; *AFP* 1/Mei/02

⁷⁵ Lihat *DTE* 51:7

⁷⁶ *Jakarta Post* 25/Apr/02 utk rincian lihat www.gn.apc.org/dte/camp.htm#

Pembangunan perkebunan kelapa sawit merupakan penyebab utama konflik tentang tanah dan sumberdaya alam. Bila hak-hak adat terus dihalang-halangi oleh politik dan hukum, situasi ini kelihatannya akan tetap berlanjut.

Krisis ekonomi

Krisis ekonomi Indonesia menyebabkan lonjakan industri minyak kelapa disusul oleh periode stagnasi. Kemerosotan 80% nilai rupiah pada akhir 1997 menimbulkan kesenjangan yang lebar antara harga domestik dan internasional untuk minyak kelapa mentah dan produk lanjutannya, olein. Dalam suatu gerakan yang dikritik oleh ORNOP lingkungan, IMF kemudian memberi dorongan ekspor minyak kelapa Indonesia, dengan menuntut penghapusan “kuota ekspor dan *pajak penalti* (punitive taxes)” sebagai suatu syarat paket “penyelamatan ekonomi” (lih. boks LoI, atas). Semua hambatan formal maupun tidak formal terhadap investasi perkebunan kelapa sawit harus disingkirkan dalam waktu tiga bulan. Pemerintah Indonesia dipaksa untuk menghapus larangan sementara atas ekspor minyak kelapa yang dirancang untuk menstabilkan harga. Produsen yang lapar-dollar lalu mengeksport sebanyak mungkin output mereka dan dengan demikian memicu kekurangan persediaan dalam negeri. Peningkatan pajak ekspor minyak sawit mentah (CPO) dari 40 menjadi 60% tidak banyak berpengaruh untuk menghentikan ekspor dan menunjukkan kekeliruan target 20% IMF untuk pajak ekspor.

Pengekspor minyak kelapa illegal juga mendapat untung. Ratusan atau ribuan ton minyak kelapa diperkirakan telah diselundupkan dari Sumatra melalui Selat Malaka⁷⁷.

Akan tetapi, konglomerat seperti Astra dan Grup Salim kehilangan pengaruh politik mereka setelah Soeharto jatuh dan terpaksa berusaha membayar utang bank. Banyak perusahaan diambil di bawah pengawasan BPPN dan dipaksa menjual asset mereka.

Otonomi daerah yang digulirkan pada tahun 2001, memberi rangsangan baru bagi ekspansi kelapa sawit dengan pemerintah daerah yang mati-matian berusaha meningkatkan pendapatan mereka dari ekspor dan pajak perusahaan perkebunan. Permohonan ijin perkebunan meliputi area seluas 32 juta ha⁷⁸. Pada tahun 2001 Gubernur Jambi di Sumatra mengumumkan bahwa satu juta ha akan dikembangkan di propinsi itu pada tahun 2005⁷⁹. Para investor berjuang keras melobi untuk merampingkan sistem perijinan perkebunan – suatu tindakan yang juga akan mempercepat kerusakan hutan. Dengan sistem yang ada, investor potensial harus mendapat dokumen dari Departemen Kehutanan untuk membuktikan perubahan status dari hutan menjadi tanah pertanian; ijin hak guna tanah dari Badan Pertanahan Nasional; ijin perencanaan dari pemerintah daerah; dan pengesahan investasi dari Badan Koordinasi Pasar Modal. Seluruh proses dapat menelan waktu sampai dua tahun jika tidak ada ‘uang pelicin’ untuk para pejabat yang bersangkutan. BKPM ingin memberikan pelayanan ‘one-stop service’ untuk memangkas jalur birokrasi yang dihadapi industri minyak kelapa.

⁷⁷ lihat *Jakarta Post* 6/8/92; sawit watch 22/9/98; *Suara Pembaruan* 26/7/98, 14/8/98; *SiaR* 14/8/98, 20/8/98; surat EDF kepada Bank Dunia 7/8/98

⁷⁸ Wakker, 2000

⁷⁹ *DTE* 49::17

Lonjakan produksi

Harga minyak mentah yang rendah di pasaran luar negeri dan besarnya utang yang dipinjam perusahaan perkebunan Indonesia menghambat lonjakan pertama kelapa sawit pada akhir 1990an. Tetapi pembangunan diharapkan akan lepas landas begitu harga naik dan investor mengatasi keraguan tentang ketidak stabilan keamanan dan politik di Indonesia. Produksi telah meroket dari 5,4 juta ton pada 1997 menjadi 8,3 ton pada 2001⁸⁰. Target untuk 2002 di atas 9 juta ton. Namun demikian, dalam usaha menyaingi Malaysia, ada resiko nyata terjadinya produksi berlebih dan jebloknya harga pasaran dunia.

Pada tahun 2000, perkebunan kelapa sawit telah menutupi kira-kira 3 juta ha lahan di Indonesia⁸¹. Sekitar 60% berlokasi di Sumatra dan Kalimantan, tetapi kepulauan bagian timur Indonesia (terutama Sulawesi dan Papua Barat) direncanakan pemerintah menjadi pusat pertumbuhan baru⁸².

Banyak lahan yang dialokasikan untuk perusahaan belum dikembangkan sama sekali. Dari 8,7 juta ha lahan yang dialokasikan untuk perkebunan kelapa sawit pada tahun 2000, baru sepertiga lebih sedikit (3 juta ha) yang telah ditanami. Hal ini disebabkan antara lain karena prosedur birokratis yang panjang yang diperlukan untuk mengubah status tanah dari hutan menjadi tanah pertanian⁸³. Penyebab lain, perusahaan kekurangan modal atau terbentur krisis ekonomi. Tetapi tidak diragukan bahwa banyak investor mempertahankan ijin perkebunan semata-mata untuk spekulasi atau untuk mendapatkan akses atas kayu di lahan hutan.

Produsen dan konsumen

Indonesia dan Malaysia sekarang memproduksi lebih dari 80% minyak kelapa dunia, dengan posisi Indonesia sekitar 30%⁸⁴. Pemerintah Indonesia dalam usahanya mengambil alih posisi Malaysia sebagai produsen nomor satu, merencanakan peningkatan produksi sebesar dua kali. Dengan demikian sekaligus meningkatkan pendapatan devisa asing yang banyak dibutuhkan. Konsumsi global minyak kelapa meningkat tajam dalam tahun 1990an dan permintaan diperkirakan meningkat dalam jangka panjang.

Cina, India dan Pakistan adalah importir minyak kelapa terbesar di dunia. Setelah itu baru, Belanda, Kerajaan Inggris dan Jerman adalah importir utama minyak sawit. Jerman adalah importir terbesar keempat minyak sawit Indonesia dan terbesar dalam kelompok Uni Eropa⁸⁵. Indonesia sendiri adalah salah satu pasar terbesar di dunia untuk minyak kelapa, dengan penggunaan sebesar 20% dari total konsumsi dunia.

⁸⁰ *Jakarta Post* 11/Apr/02

⁸¹ Wakker, 2000

⁸² KMAN, 1999

⁸³ *Jakarta Post* 23/Juni/99

⁸⁴ *Jakarta Post* 27/Feb/01

⁸⁵ J.Hewitt, komunikasi pribadi

Kriteria lingkungan dan sosial

Kebakaran hutan 1997/8 memicu keprihatinan dunia terhadap dampak yang merusak dari pembangunan kelapa sawit. Empat tahun kemudian, ada tanggapan dari beberapa investor Eropa. Kampanye internasional oleh ORNOP Indonesia, Sawit Watch, FoE Netherlands dan Greenpeace NL telah menyebabkan empat bank membatasi investasi untuk pembangunan kelapa sawit yang tidak memenuhi kriteria sosial dan lingkungan hidup. (lih. DTE 52:12 dan <http://www.milieudedefensie.nl/>)

Migros, jaringan *supermarket* terbesar di Swiss, bersama-sama dengan WWF di Swiss, telah menetapkan kriteria minimum sosial dan lingkungan untuk produk minyak sawit dengan tujuan mengurangi kerusakan hutan tropis. WWF Swiss membuat seperangkat laporan tentang keterlibatan Bank Eropa di dalam proyek kelapa sawit dan pulp dan kertas. Hubungi Bella.Roscher@wwf.ch

Konflik dan Kampanye

Sawit Watch adalah jaringan ORNOP utama yang menggarap isu kelapa sawit di Indonesia. Untuk kajian tentang bagaimana perkebunan kelapa sawit mempengaruhi masyarakat, lihatlah studi kasus gabungan mengenai perkebunan yang didanai Kerajaan Inggris milik CDC di Kalimantan <http://dte.gn.apc.org/camp.htm#CDC>.

Lihat juga DTE 51:12; kekerasan terhadap masyarakat desa di Sosa, Sumatra (DTE 47:14) dan studi Telapak/Puti Jaji/Madanika berjudul *Planting Disaster* (2000) untuk studi kasus tentang konfrontasi antara orang-orang Dayak Benuaq dan perusahaan perkebunan London Sumatra International di Kalimantan dan perusahaan perkebunan negara PTPN XIII di Kalimantan Barat. Lihat <http://www.telapak.org/>.

Kebakaran hutan

Ketika negeri tetangga mengeluh tentang kabut asap yang mencekik yang disebabkan oleh kebakaran hutan Indonesia dan meminta Indonesia mengambil tindakan untuk mengatasi persoalan, Departemen Kehutanan mengatakan Selasa lalu bahwa program untuk mengatasi keadaan tersebut masih harus dirumuskan. "Kita belum punya cetakbiru yang jelas bagaimana menangani persoalan. Kita akan mulai

mempersiapkannya,” kata menteri Marzuki Usman kepada wartawan se usai rapat dengan pejabat senior Departemen Kehutanan seluruh Indonesia.”

(Jakarta Post 11/Juli/01)

Kebakaran hutan merupakan gejala krisis yang paling dramatis dan nyata yang mempengaruhi hutan Indonesia dan masyarakat di hutan. Masyarakat di dan di sekitar hutan juga yang menanggung beban jangka panjang atas terjadinya kebakaran oleh hilangnya sumber penghidupan dan dampak terhadap kesehatan. Kebakaran merupakan efek langsung politik-ekologi Indonesia: alokasi penebangan dan konsesi perkebunan pada kelompok elit yang berkuasa; korupsi yang menghalangi pemantauan hutan secara efektif di lapangan; dan, yang terakhir, kevakuman kekuasaan pasca-Soeharto. Kebakaran secara langsung dan tidak langsung dipengaruhi oleh bantuan dan pinjaman internasional dan bilateral.

Meskipun kebakaran hutan 1997-1998 yang dahsyat belum terjadi lagi di Indonesia, siklus tahunan pembakaran, asap dan kabut asap masih berlanjut. Meskipun tidak menjadi tajuk berita surat kabar internasional, kerusakan yang diakibatkan tidak sedikit—baik dalam hal cakupan hutan yang rusak maupun biaya untuk kesehatan dan penghidupan.

Sekarang ini banyak kebakaran yang disulut untuk kepentingan kantong pribadi. Jumlahnya bervariasi, tetapi semua sumber sepakat bahwa perkebunan kayu pulp dan kelapa sawit besar yang paling bersalah. Perusahaan dan kontraktor mereka tidak segan melecehkan hukum dalam iklim politik yang tak menentu sekarang ini. Kajian terbaru Bank Dunia menunjukkan bahwa pembukaan lahan skala besar ikut menyebabkan sampai 34% kasus kebakaran hutan, perladangan tebas-bakar 25%, pertanian menetap 17%, konflik antara penduduk lokal dan pemegang ijin 14% dan transmigrasi 8%⁸⁶.

Penelitian lain memperkirakan bahwa operasi skala besar seperti kelapa sawit dan penebangan telah menyulut sekitar dua per tiga dari kebakaran⁸⁷. Studi yang dilakukan oleh Proyek Pengendalian dan Pencegahan Kebakaran Hutan yang didanai Kerajaan Inggris, yang berkedudukan di Palembang, mengatakan bahwa semua kebakaran penting di Sumatra pada tahun-tahun bukan musim el Nino disebabkan oleh perkebunan⁸⁸.

Kebakaran hutan juga merupakan gejala konflik sosial di Indonesia, khususnya konflik masalah kepemilikan dan penggunaan tanah. Pembakaran adalah senjata yang dipakai oleh kedua belah pihak. Perusahaan perkebunan mempertaruhkan klaim mereka atas tanah masyarakat adat dengan cara membakar dan masyarakat setempat yang sakit hati membalas dendam dengan menghancurkan perkebunan yang didirikan pada lahan adat tanpa persetujuan mereka. Tidak mungkin mengatakan seberapa luas kejadian seperti itu.

⁸⁶ *Jakarta Post* 3/Sept/2001

⁸⁷ siaran pers CIFOR 30/jul/01

⁸⁸ Sargeant, 2001

Beberapa kebakaran pada 1997-1998 yang padam segera disulut lagi⁸⁹. Gambaran ini menjadi lebih rumit oleh adanya transmigran dan oportunist dari kota yang turut membakar untuk membuka hutan untuk pertanian atau spekulasi tanah. Tak seperti masyarakat asli yang tinggal di hutan, orang-orang ini tidak terikat aturan tradisional yang membatasi pembakaran untuk kondisi dan kawasan spesifik. Mereka juga tak berpengalaman sehingga bila udara kering dan ada angin, api mudah membesar dan tak terkontrol.

Sejak kebakaran hutan tahun 1997/8 tidak banyak yang berubah. Menteri-menteri kehutanan Indonesia berlindung di balik kondisi ekonomi Indonesia yang buruk untuk menyembunyikan kurang-efektif tindakan mereka selama lima tahun terakhir. Setiap tahun Jakarta meminta lebih banyak uang dan teknologi seperti pesawat terbang yang mampu menjatuhkan bom air untuk memadamkan kebakaran. Pemerintah terdahulu telah gagal mengakui perlunya perubahan mendasar dalam sistem perkebunan dan penebangan kayu. Malaysia menahan diri dalam protes resmi tentang polusi asap dari pulau tetangganya, Sumatra dan Kalimantan karena mengetahui bahwa investor Malaysia dan perusahaan kelapa sawit telah menginvestasikan banyak dalam bidang perkebunan yang secara illegal menggunakan api untuk memabat hutan.

Lembaga-lembaga keuangan internasional menekan Indonesia untuk meningkatkan ekspor, termasuk kayu, pulp kertas dan minyak kelapa. Inilah industri yang paling banyak menyebabkan kebakaran hutan Indonesia.

Penegakan hukum dapat mencegah dan mengendalikan kebakaran hutan. Pembakaran untuk membuka lahan adalah tindakan illegal di Indonesia sejak 1995. Larangan ini diperkuat dengan UU Kehutanan 1999. Staf perusahaan dianggap salah karena membuka lahan hutan dengan membakarnya dan diancam hukuman penjara maksimum 15 tahun dan denda sampai lima milyar rupiah (kira-kira USD 50.000). Jika kebakaran ditemukan di atas lahan HPH, tidak peduli bagaimana mulainya, pegawai perusahaan dapat didenda karena kelalaian sebesar 1,5 milyar rupiah atau lima tahun penjara.

Menteri-menteri Kehutanan Indonesia pernah mencoba melaksanakan ancaman hukuman berat kepada perusahaan yang membakar hutan, tetapi ternyata hanya sedikit yang dihukum. Bahkan dengan data satelit yang didukung laporan lapangan sekalipun, perusahaan diloloskan dengan peringatan saja, sedangkan ijinnyapun tak dicabut. Contohnya, perusahaan perkebunan kelapa sawit PT Bumi Pratama Katulistiwa yang membuka lahan dengan membakar separoh konsesinya sebesar 12.000 ha di Kalimantan Barat pada tahun 2000 tidak ditindak sama sekali. Perusahaan ini ternyata dipimpin oleh anak seorang gubernur⁹⁰.

Proyek pemantauan kebakaran yang didanai internasional meliputi pulau Borneo dan, sampai sekarang, Sumatra. Proyek ini menyediakan informasi kepada masyarakat melalui website internet. Monitoring kebakaran, termasuk tingkat polusi air juga dilakukan dengan program CRISP di Singapura. Tidak ada pengumpulan data serupa untuk area

⁸⁹ siaran pers CIFOR 30/jul/01

⁹⁰ WALHInews 29/Juli/00

hutan Indonesia lainnya seperti Sulawesi, Maluku, dataran kering tanah Sunda dan Papua Barat.

Indonesia menuai banyak kritik internasional karena tidak berbuat cukup untuk mengendalikan kebakaran hutan. Usaha-usaha negara-negara anggota ASEAN untuk menangani permasalahan ini sejauh ini tidak efektif. Bagi negara tetangga Indonesia sesama ASEAN, persoalannya adalah asapnya dan bukan apinya. Kerjasama regional lingkungan dari Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand dan Brunai telah membahas jalan keluar bersama mengatasi 'masalah kabut asap' sejak awal 1990an. Telah ada serangkaian konferensi, seminar dan lokakarya internasional tentang polusi lintas perbatasan sejak 1997 yang sebagian didanai dengan pinjaman dari Bank Pembangunan Asia. Hasilnya, sebuah buku berjudul *Fire, Smoke, and Haze –the ASEAN Response Strategy*, yang membicarakan garis besar konteks regional dan global kebakaran hutan, tanggapan ASEAN atas masalah itu dan petunjuk pengelolaan kebakaran dan kabut asap di wilayah itu, dan Rencana Aksi Kabut Asap Regional. Telah ada negosiasi yang berlarut-larut mengenai kesepakatan ASEAN terhadap kabut asap.

Usaha yang sekarang dilakukan berfokus pada program kesadaran masyarakat dan pengembangan petunjuk dan teknik untuk metode pembakaran terkendali. Tanpa tindakan efektif pada tingkat pemerintah, anggota-anggota ASEAN belum lama ini memusatkan perhatian pada inisiatif lokal untuk menanggulangi kebakaran. Sebagai contoh, suatu konferensi tentang manajemen kebakaran berbasis masyarakat di Balikpapan, Kalimantan Timur, di Indonesia berlangsung akhir Juli 2001 dan dihadiri 200 peserta dari 25 negara.

Lokasi Kebakaran

DTE website dwi bahasa :	http://dte.gn.apc.org/camp.htm#for
Singapore pollution index :	http://www.gov.sg/env/psi/index.html or http://www.gov.sg/metsin/
Global Fire Monitoring Centre,	http://www2.ruf.uni-freiburg.de/fireglobe/
ASEAN Haze Action Online	http://www.haze-online.or.id/
CRISP - Centre for Remote Imaging, Sensing, and Processing	http://www.crisp.nus.edu.sg/
Forest Fire Prevention and Control Project (EU-funded, Sumatra)	http://www.mdp.co.id/ffpcp.htm
Forest Fire Prevention Management Project	http://mofrinet.cbn.net.id/informasi/kebakaran/hotspot.htm
Indonesian National Remote Sensing Centre	http://www.lapan.go.id/
GoI Fires & Haze information	http://www.bapedal.go.id/kebakaran/ (Hanya Berbahasa Indonesia)

Untuk daftar kasus peradilan terbaru lihat <http://dte.gn.apc.org/Cflg.htm>. Untuk informasi kebakaran tahunan Januari Maret 2002, lihat <http://dte.gn.apc.org/Cfcr2.htm>.

Reformasi mendasar yang masih dibutuhkan

Reformasi yang dilaksanakan selama empat tahun belakangan belum cukup mendasar untuk membuat perbedaan; mereka hanya mengobati gejala krisis hutan, tetapi gagal menangani penyebabnya. LKI telah memberi tekanan untuk membuat usaha pendapatan dari hutan lebih efisien, ditambah perlawanan dari mereka yang mendapat untung dari sistem yang sedang berlaku. Hal ini membantu mencegah terjadinya perubahan dari model eksploitasi tak berkesinambungan jangka pendek ke model manajemen berkelanjutan jangka panjang yang didasarkan fungsi ganda ekosistem hutan dan peran utama penghuni hutan dalam melindunginya.

Meskipun banyaknya tekanan atas mereka, masyarakat hutan dan ORNOP di Indonesia yang mendukung mereka bersikeras mendorong adanya reformasi fundamental. Bagian III menganalisis hal ini secara rinci dan menyoroti kasus-kasus dimana masyarakat telah bertindak untuk melindungi dan mengembangkan sistem manajemen hutan yang lebih berkesinambungan yang memberikan alternatif bagi penambangan kayu.

Pelanggaran yang berlanjut

Semua pembicaraan di Jakarta tentang demokrasi dan reformasi, konsultasi dengan masyarakat dan 'tata pemerintahan yang baik' (good governance) belum mampu menghentikan penindasan terhadap masyarakat desa hutan. Kasus-kasus seperti ini antara lain:

- Penebangan liar disalahkan karena menyebabkan kematian puluhan orang di Pulau Nias, Sumatra Utara, November 2001 (lih DTE 51:7).
- Kekerasan Brimob terhadap masyarakat lokal di tambang emas Aurora di Kalimantan Tengah, Juni 2001 dan Januari 2002 (DTE 52:8)
- Manipulasi ijin konsesi penebangan skala kecil di Siberut, Sumatra Barat untuk memperoleh akses ke hutan bernilai komersial (DTE 50:8)
- Perjuangan tak kenal lelah oleh masyarakat Dayak di Meratus, Kalimantan Selatan untuk mempertahankan tanah mereka dari penebangan dan penambangan oleh perusahaan Kanada Placer Dome (DTE 50:7).
- Balas dendam yang brutal dan besar-besaran di Wasior, Papua Barat atas tewasnya lima orang personil Brimob yang menjaga konsesi penebangan; sedikitnya 10 orang tewas, disiksa, dan hilang, sejak pertengahan 2001
- Polisi dan pasukan paramiliter menyerang desa Betung, Riau, menyusul konflik tahunan dalam penjarahan tanah rakyat oleh PT Arara Abadi (DTE 49:11)
- Penangkapan oleh Brimob, staf perusahaan kehutanan dan penjahat bayaran terhadap 47 petani yang digusur paksa untuk keluar dari wilayah yang diklaim Perhutani, Banten, Jawa, November 2001 (DTE 52:2)